mensile
spedizione in abbonamento postale
gruppo III/70 - Torino

IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani



12

EDITRICE STIGRA - Corso S. Maurizio 14 - 10124 Torino
Presidente Comitato di Redazione: Edoardo Martinengo
Direttore Responsabile: Giuseppe Piazzoni

ANNO XXVIII
DICEMBRE 1982



IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani



ANNO XXVIII
N. 12 - DICEMBRE 1982



Foto di copertina: «Il Segno» - Torino

Direttore responsabile: **GIUSEPPE PIAZZONI**
Comitato di redazione:
dr. EDOARDO MARTINENGO, Presidente UNCEM
sen. avv. Claudio Beorchia, Presidente Commissione Tecnico-legislativa; ing. Giovanni Cavalli, on. Giulio Colomba, prof. Pietro Aloisi, prof. Maria Teresa Valent, dr. Giovanni Scacciavillani, dr. Giuseppe Agrimi, dr. Karl Oberhauser, Luigi Martin e ing. Salvatore Santo, capi gruppo Consiglio nazionale UNCEM; comm. Giuseppe Piazzoni, Segretario generale
Segreteria di redazione:
dr. Franco Bertoglio e dr. Massimo Bella
Direzione e redazione: 00185 ROMA
Viale Castro Pretorio 116 - Tel. 06/46.46.83 - 46.51.22
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 87/82 del 27-2-1982
Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 70 %



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Editore e stampa: **STIGRA - Soc. Torinese Industria Grafica - s.a.s.**
10124 TORINO - Corso S. Maurizio 14 - Tel. 011/88.56.22
CCIAA n. 323260 - Trib. Torino reg. soc. n. 790/61
Codice fiscale 00466490018 - Conto corrente postale n. 23843105
Amministrazione, abbonamenti e pubblicità: presso l'Editore

Abbonamento 1983 (11 numeri) L. 22.000 - Estero L. 30.000
Un numero L. 2.200

NORME PER I COLLABORATORI

Tutto il materiale di redazione e la corrispondenza relativa devono essere indirizzati presso la redazione della rivista a Roma - V.le Castro Pretorio 116. Eventuali estratti (a spese dell'autore) possono essere richiesti all'atto dell'invio del materiale. La Direzione informerà tempestivamente dell'accettazione del materiale. Le bozze vengono corrette dall'Editore.

La Rivista viene inviata a tutti i Comuni ed Enti montani associati all'UNCEM. Per abbonamenti ulteriori rivolgersi all'Editore.

SUMMARY

INHALTSANGABE

SOMMAIRE

Primo consuntivo

È tempo di consuntivi e anche noi vogliamo fare un rapido consuntivo dell'annata editoriale che si conclude con questo undicesimo fascicolo della nostra rivista, che da quest'anno ha assunto periodicità mensile.

Abbiamo rispettato l'impegno di uscire con undici fascicoli e all'inizio del mese giungere a destinazione. La consistenza dei fascicoli è stata superiore a quella prevista, in relazione alla vastità dei problemi trattati: solo 2 fascicoli hanno avuto 32 pagine, altri 2 sono usciti con 40 pagine, 3 con 48, 2 con 56 e 2 con 64 pagine. Nel primo fascicolo era contenuto un inserto di 20 pagine, per un totale quindi di 548 pagine.

I titoli delle notizie pubblicate sono stati 267; gli autori 54, oltre a collaboratori in redazione, a Roma e a Torino.

L'articolazione della rivista in «editoriali», «attualità» e rubrica «Comunità montane» è stata rispettata in tutti i numeri eccetto uno, mentre abbiamo inserito in 9 numeri le «notizie in breve» e in 8 numeri resoconti di attività delle Delegazioni regionali. In 7 numeri abbiamo trattato della «legislazione» statale e regionale per le Comunità montane e gli enti locali. Problemi specifici di «economia montana» sono stati trattati in 6 numeri della rivista.

Ai problemi della «sanità», alla cui gestione sono interessate direttamente Comunità montane di 14 regioni, abbiamo dedicato notizie in 7 numeri della rivista. Un inserto speciale l'abbiamo dedicato al Rapporto Censis 1981 sulle autonomie locali. Uno «speciale» l'abbiamo dedicato ai parchi, in relazione al dibattito, tuttora in corso, sulla legge-quadro per i parchi e le riserve naturali.

Rubriche speciali sono state dedicate alla «montagna in Europa» (3 numeri), alle Regioni (in 2 numeri) e al resoconto di convegni interessanti la montagna (in 7 numeri), mentre abbiamo ospitato lettere al direttore e fornito recensioni.

Questi sintetici dati consentono di misurare la quantità del lavoro compiuto; la qualità di tale lavoro è stata constatata dai destinatari della rivista: sono loro che hanno dato la valutazione più realistica, dimostrando apprezzamento per il contenuto della rivista, richiedendo ulteriori informazioni sugli argomenti trattati, altre copie della rivista da diffondere. In molte visite fatte a Comunità montane e Comuni ci ha fatto piacere vedere sul tavolo degli amministratori «Il montanaro d'Italia», con annotazioni, richiami ed evidenze, sia per gli amministratori che per i funzionari. Segno che il contenuto della rivista è utile strumento di consultazione e lavoro.

La periodicità mensile ha assicurato quel «maggiore, più frequente e concreto contatto con gli amministratori degli Enti associati» e quell'«accrescimento operativo accanto al quale vi è la volontà di tendere anche ad un miglioramento qualitativo di un servizio agli amministratori della montagna» che, come scriveva il Presidente dell'UNCEM nel primo numero di quest'anno, era l'intendimento da perseguire.

Il rammarico che abbiamo al termine di quest'anno è di non aver potuto fare ancora di più e meglio, per valutare problemi e suggerire soluzioni; per dimostrare, riportando esperienze compiute dalle Comunità montane, la validità dell'opera degli enti locali in montagna; per illustrare, con fatti concreti, l'attività che in tutte le regioni svolgono le Comunità montane. Per questo, rinnoviamo l'invito alla collaborazione, confermando che le pagine della rivista sono aperte a tutti coloro che hanno qualcosa di valido da offrire.

A tutti i collaboratori, all'Editore e ai tipografi il grazie per la collaborazione. Ai lettori, agli abbonati ed a tutti gli operatori della montagna, e con essi a tutti i montanari, il nostro cordiale augurio per le imminenti festività natalizie e per il nuovo anno.

Giuseppe Piazzoni

Riunioni della Giunta allargate ai Capi gruppo consiliari

La Giunta esecutiva dell'UNCEM si è riunita a Roma il 28 ottobre e il 17 novembre allargata ai capi gruppo del Consiglio nazionale.

Il Presidente Martinengo ha relazionato sul tema «la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali», presentando uno schema di documento da sottoporre alla discussione del Consiglio nazionale, convocato a Torino il 26 novembre.

La Giunta ha anche esaminato i problemi connessi alla discussione parlamentare della legge finanziaria 1983 e dei provvedimenti per la finanza locale, formulando specifiche proposte al riguardo.

Lo stato della trattativa per il rinnovo del contratto di lavoro per gli operai forestali (illustrato dal dr. Pasquale, capo-delegazione UNCEM), la sollecitazione al Ministero del Bilancio per l'erogazione dei fondi 1982 alle Comunità montane per le spese di gestione e tramite le Regioni per l'attuazione dei piani di sviluppo, l'assestamento di bilancio 1982 e il preventivo 1983 da sottoporre all'esame del Consiglio nazionale sono stati altri argomenti trattati nelle riunioni della Giunta.

La Giunta esecutiva ha anche preso atto, su relazione del Vice Presidente Gonzi, dell'ottima riuscita del 1° convegno nazionale degli amministratori ed operatori delle Comunità montane/USL, svoltosi all'Isola d'Elba, e, su relazione del Vice Presidente delegato on. Maura Vagli, dell'incontro avutosi al Senato il 9 novembre sulla legge quadro per i parchi e le riserve.

Riunioni degli esperti della Commissione trattative sindacali

In relazione all'andamento delle trattative sindacali per il contratto di lavoro degli operai forestali — la cui attuazione sarà legata a contratti integrativi regionali — presso la Segreteria generale dell'UNCEM si sono riuniti il 12 e 25 ottobre e il 15 novembre gli esperti designati dalle Delegazioni regionali.

La delegazione dell'UNCEM alle trattative si è pure incontrata con i rappresentanti dello SNEBI e delle Regioni, per il preliminare esame dei problemi oggetto delle trattative con i sindacati.

Analoga procedura sarà adottata prossimamente per la discussione del contratto enti locali. Le Delegazioni regionali sono invitate ad assicurare la massima collaborazione.

GLI EMENDAMENTI DELL'UNCEM ALLA LEGGE FINANZIARIA 1983

Proposte essenziali di modifica alla legge finanziaria 1983 presentata dal Governo Spadolini alla Camera, sono state formulate dalla Giunta esecutiva dell'UNCEM il 28 ottobre e subito trasmesse al Governo, ai capigruppo parlamentari della Camera e alle Segreterie politiche dei partiti.

L'UNCEM ha rilevato l'esigenza che — in particolare per quanto riguarda le Comunità montane ed i Comuni montani — la legge sia emendata nei seguenti punti:

1) *Art. 4.* - Finanziamento alle Comunità montane.

Il finanziamento alle Comunità montane, che l'art. 1 della legge 23-3-1981, n. 93, prescrive sia previsto nella legge finanziaria e ripartito dal Ministero del Bilancio tramite le Regioni, è stato di 115 miliardi nel 1980, di 120 miliardi nel 1981 e di 120 miliardi nel 1982. Per quest'ultimo anno l'importo di circa 20 miliardi è stato destinato direttamente alle Comunità montane quale contributo alle spese di gestione (sulla base di 30 milioni per ciascuna delle 351 Comunità montane più lire 1.000 per ciascuno dei 9.500.000 abitanti circa, mentre il restante importo di 100 miliardi è stato ripartito tra le Regioni). Ciò ha consentito di destinare l'importo di 100 miliardi a spese di investimento. Pertanto, in considerazione che l'importo 1982 non è stato aumentato, come invece avviene per Regioni ed altri enti locali, si chiede di aumentarlo da 120 a 150 miliardi e di stanziare 25 miliardi per spese di gestione delle Comunità montane.

2) *Art. 8.* - Divieto assunzioni personale.

In applicazione della legge 23-3-1981 n. 93 (art. 7) che ha stabilito la costituzione dell'ufficio tecnico-urbanistico delle Comunità montane che ancora non ne erano dotate, nei limiti da 4 a 9 unità oltre il segretario della Comunità, sono in fase di ultimazione i pubblici concorsi per l'assunzione del predetto personale da parte di circa 200 Comunità montane sulle 351 esistenti. Da un accertamento fatto dall'UNCEM presso le singole Comunità montane, è prevista la conclusione dei concorsi con l'assunzione del personale per circa 350 unità entro il primo trimestre 1983.

Va inoltre considerato il caso particolare della Regione Lombardia, la quale, avendo con L.r. 19 luglio 1982 n. 43 ristrutturato le Comunità montane — che in precedenza non avevano dato corso all'applicazione della legge n. 93 — ha stabilito il termine del 19 luglio 1983 per dare applicazione all'art. 7 della citata legge.

Si chiede pertanto che sia espressamente prevista una deroga per le Comunità montane che hanno in corso di completamento i pubblici concorsi per l'assunzione del personale e per le Comunità della Lombardia.

Si chiede inoltre che per i Comuni montani sotto i 5.000 abitanti sia abolito il divieto per assunzioni relative a vacanze organiche e sia garantito il rispetto dei programmi di assunzioni, approvati da C.C.F.L., a seguito di specifiche norme legislative.

3) *Art. 11.* - Addizionali regionali sui contributi di malattia.

Per la vastità dei settori interessati per le deleghe richieste dal Governo si chiede un attento esame delle proposte per limitarla adeguatamente.

In subordine, e per quanto riguarda i territori montani già notevolmente penalizzati nell'attuazione del servizio sanitario nazionale, si chiede di evitare che la norma penalizzi le zone, specie quelle montane, dove — stante la rarefazione della popolazione — il costo della gestione è senz'altro molto alto rispetto alla media regionale.

Ripartito il fondo perequativo per il 1982

Non vi è dubbio che l'istituzione di un fondo perequativo, iniziata nel 1981 con il D.L. n. 38 del 28 febbraio (convertito in Legge 23 aprile 1981, n. 153), finalizzato al riequilibrio dei livelli di spesa degli enti locali, costituisca il motivo di novità più interessante nel campo della finanza locale dell'ultimo quinquennio.

Quest'anno il meccanismo adottato nella legge per l'assegnazione del fondo (previsto dall'articolo 12 del D.L. n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51) è stato rivisto e profondamente migliorato, pur se non ancora perfetto risultando indubbiamente difficile in una legge di portata generale soddisfare in pieno la molteplicità delle singole situazioni.

Prima di passare ad un esame sintetico dei dati relativi ai soli comuni al di sotto dei 20.000 abitanti beneficiari del fondo, è opportuno richiamare brevemente gli elementi innovativi apportati con la legge n. 51/82. Anzitutto si è rimediato alla penalizzazione che si era verificata nel 1981 per i comuni «capo consorzio», permettendo di decurtare dal fondo le quote consortili per quei comuni che le abbiano denunciate al Ministero degli Interni entro e non oltre il 31 gennaio 1982. Inoltre nel riparto dei trasferimenti, oltre al parametro della base storica di riferimento (livello della spesa media corrente procapite 1980) — da più parti contestato per la ingiusta distribuzione di finanziamenti che ne è derivata soprattutto per il Mezzogiorno e i Comuni montani —, la legge ha inserito il dato del Mezzogiorno e quello dei comuni terremotati e montani ai fini della auspicata perequazione. In particolare sono previste due agevolazioni: una per i comuni del Mezzogiorno e per quelli interamente montani con popolazione fino a 5.000 abitanti con una riduzione della spesa media del 10%; l'altra per i comuni terremotati con una riduzione della spesa media del 30%.

In merito ai dati, il Ministero degli Interni ha reso nota a fine luglio la distribuzione del fondo perequativo per il 1982.

È significativo, per inciso, come la manovra finanziaria avviata per fini perequativi comporti l'impegno di una cifra modesta (l'1% circa) della somma dei trasferimenti statali correnti agli enti locali, pur costituendo strumento capace di ottenere ottimi ri-

FONDO PEREQUATIVO 1982

	N. enti	*Popolazione 31-12-1980*	*Importo spettante*	*Fondo perequativo 1981*	*Fondo erogato 1982*
Piemonte	666	1.047.234	37.109.588.642	20.870.384.160	16.239.204.482
Valle d'Aosta	32	36.784	1.240.967.486	428.355.372	812.612.114
Lombardia	710	1.715.882	48.838.394.639	25.757.084.404	23.081.310.232
Veneto	287	1.402.699	48.509.086.763	33.946.720.343	14.562.366.420
Friuli Venezia Giulia	118	420.916	16.088.083.143	3.352.149.769	12.735.933.374
Liguria	108	145.192	4.802.476.719	1.800.782.298	3.001.694.421
Emilia Romagna	10	38.750	538.028.084	220.059.371	317.968.713
Toscana	5	49.107	593.850.175	220.142.930	373.707.245
Marche	32	107.473	3.090.747.974	1.436.527.570	1.654.219.504
Lazio	51	241.451	6.497.254.634	3.111.190.475	3.386.064.159
Abruzzi	72	231.387	4.780.697.674	1.481.471.968	3.299.225.706
Molise	42	97.540	2.067.216.264	555.432.294	1.511.735.970
Campania	446	1.987.292	105.134.312.525	36.630.688.700	68.503.623.825
Puglia	77	681.506	18.080.008.398	6.903.606.166	11.176.402.232
Basilicata	64	297.134	6.840.313.517	562.574.354	6.277.739.163
Calabria	65	318.532	5.540.258.242	1.333.787.263	4.206.470.979
Sicilia	145	1.059.864	32.224.463.193	13.676.022.287	18.548.440.906
Sardegna	181	613.045	18.370.979.845	8.241.455.079	10.129.524.766
Totale	3.111	10.491.788	360.346.727.014	160.528.434.803	199.818.292.211

sultati se si segue la strada intrapresa di diminuire gradualmente e progressivamente l'incremento nominale dei trasferimenti per spesa storica aumentando l'incremento destinato al riequilibrio e alla perequazione.

L'entità dei finanziamenti previsti per lo scorso anno era di L. 160 miliardi (in cifra assoluta) già erogati, mentre la legge n. 51/82 prevede L. 200 miliardi, i cui importi sono stati già comunicati ai singoli enti beneficiari.

Da un esame dei dati, di cui pubblichiamo una tabella riassuntiva per regioni, è possibile verificare gli elementi migliorativi sopra accennati apportati con il provvedimento di legge di quest'anno.

Il numero totale dei comuni ammessi ai benefici del fondo perequativo è passato da 3.030 a 3.111, distribuiti: 2.014 al Centro-Nord e 1.097 nel Mezzogiorno, rispetto ai 2.274 e ai 757 del 1981 situati rispettivamente al Centro-Nord e nel Mezzogiorno.

Si è quindi verificato per il Centro-Nord un decremento di 260 comuni, mentre al Mezzogiorno se ne sono aggiunti 340.

Con riferimento ai soli comuni montani, per il Centro-Nord, rispetto ai 2.403 comuni montani sotto i 20.000 abitanti e ai 2.500 comuni montani esistenti, quelli beneficiari del fondo per l'anno in corso sono 886 (erano 815 nel 1981).

Nel Mezzogiorno, i comuni montani destinatari dei finanziamenti per il 1982 sono 613 (erano 369 nel 1981), rispetto ai 1.632 comuni montani sotto i 20.000 abitanti e ai 1.647 comuni montani del Mezzogiorno.

Si rileva, quindi, da una parte la maggior presenza di comuni montani rispetto allo scorso anno e dall'altra il significativo incremento verificatosi nel Mezzogiorno (ben 340 comuni in più rispetto al 1981).

QUOTE ASSOCIATIVE UNCEM PER IL 1983

Le quote associative all'UNCEM per il 1983 sono invariate rispetto al 1982

Pertanto le quote associative per le quali saranno emessi i ruoli con la rata scadente il 10 aprile p.v. a norma dell'art. 36 del DPR n. 153/80, convertito in legge 7 luglio 1980 n. 299, sono le seguenti:

— COMUNITÀ MONTANE (le quali si associano anche per i rispettivi Comuni con diritto per ciascuno di essi di partecipare a pieno titolo alla vita dell'UNCEM a livello nazionale e regionale)
quota base L. 195.000
quota per ciascun Comune compreso nella Comunità L. 32.500
L'importo totale risultante dalle quote suddette viene aumentato del 50%, importo destinato alla Delegazione regionale. Sono esenti da tale maggiorazione le Comunità montane della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige.

— ENTI VARI (senza maggiorazione regionale) L. 260.000

— AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI » L. 3.500.000

— CAMERE DI COMMERCIO O LORO UNIONI REGIONALI » L. 3.000.000

...

La quota associativa UNCEM è indicata con il n. 953 riportato nel retro della cartella esattoriale.

A Portoferraio il primo Convegno delle Comunità montane con funzioni di USL

Proficuo scambio di esperienze tra amministratori giunti da ogni regione del paese

Il 1° Convegno nazionale delle Comunità montane con funzioni di USL tenutosi al fine di puntualizzare e confrontare le esperienze, numerose e diverse, esistenti sul territorio nazionale, ha avuto una genesi remota dai convegni regionali ed interregionali promossi dall'UNCEM ed è stato organizzato per amalgamare una realtà spesso confusa e frammentata.

Questa realtà è costituita da 73 Comunità montane con funzioni di USL, coincidendo il territorio; rappresentano 1.097 comuni, raggruppando oltre tre milioni di abitanti in 14 regioni italiane.

I problemi di maggior rilevanza, problemi del personale e problemi finanziari, hanno trovato un largo spazio sia nelle relazioni che negli interventi di un pubblico che, nonostante le avverse condizioni del tempo, è giunto da tutta Italia in rappresentanza delle Comunità montane/USL fornendo al dibattito numerosi spunti di riflessione politico-amministrativa.

Il Convegno, aperto dal Segretario generale dell'UNCEM Giuseppe Piazzoni, nel salone della sede decentrata della Provincia di Livorno, a Portoferraio, ha visto il seguito nelle relazioni del Vice Presidente nazionale Guido Gonzi e in quelle del prof. Umberto Bernardini, Presidente della Comunità montana/USL Alto e Medio Metauro, rappresentante dell'UNCEM nella delegazione alle trattative sindacali ex articolo 47 L. 832/78, del prof. Angelo Zigrino, Presidente della Comunità montana/USL dell'Alto Tevere, rappresentante dell'UNCEM alle trattative per le convenzioni, di Carlo Benvenuti, Presidente del Comitato di gestione Comunità montana/USL Val di Cecina e di Alberto Aibino, consulente ANCI per la contrattazione.

Il saluto è stato portato per l'Amministrazione comunale di Portoferraio dall'Assessore Angelo Zini; poi le relazioni sulle esperienze locali.

Danilo Alessi, Presidente della Comunità montana dell'Elba e Capraia, portando il saluto della Comunità ospitante ha ricordato *«l'attualità e l'opportunità del Convegno nel quale, tra l'altro, non possono non inserirsi tematiche che per la loro peculiarità non avrebbero potuto trovare occasione e momenti più adeguati. Mi riferisco* — diceva Alessi — *al quadro differenziato e articolato che emerge dalle diverse realtà regionali dopo l'approvazione della legge di riforma e la conseguente costituzione delle USL».*

Con decisa affermazione Alessi ha sostenuto che *«non è vero che la spesa sanitaria sia negli anni scorsi aumentata: al contrario, le risorse finanziarie, nonostante l'aumento degli assistiti, sono rimaste costanti in termini reali, prima e dopo l'attuazione della riforma e restano comunque le più basse tra i Paesi della Comunità Economica Europea».*

D'altra parte *«non possiamo farci carico delle contraddizioni presenti nella organizzazione e nella gestione del servizio sanitario, così da offrire maggiore chiarezza e superare le attuali ambiguità che permangono nella costituzione delle competenze e nella organizzazione e nella gestione del servizio sanitario, nonché nella organizzazione dei rapporti tra i diversi soggetti istituzionali».*

Giovanni Cecchi, Presidente della USL Elba e Capraia ha dato un quadro nel quale si è incentrata la loro esperienza.

«L'USL 26 cura e svolge le attività sanitarie nell'Elba, Capraia e Pianosa con 27.000 abitanti e con popolazione turistica fino a 150.000 presenze».

Data la collocazione geografica si è dovuto optare per scelte autonome ed autosufficienti per limitare la necessità di ricorrere all'ausilio delle strutture sanitarie esterne. Da questa scelta, impegnativa, quella della gestione unitaria già sperimentata in sede di Comunità montana, al fine di evitare, nel settore della salute, vuoti di potere, immobilismo amministrativo, *«come spesso avviene in altri settori della vita pubblica».*

La dimostrazione di ciò, ricordata da Cecchi, è l'apertura del nuovo ospedale di 160 posti letto, con priorità per le scelte di medicina e chirurgia, compresa la traumatologia con una particolare attenzione per gli anziani.

Ricordando i servizi sanitari del territorio, Cecchi ha infine fornito dati sul servizio di emergenza medica, sulla guardia turistica, sulla medicina sportiva, sulla riabilitazione e sul servizio geriatrico che prevede l'ospedalizzazione solo in casi gravi.

Carlo Benvenuti ha rilevato che *«occorre denunciare con la massima chiarezza che i ritardi e le incertezze di scelte politiche, unitamente alla disfunzione dell'apparato turistico, hanno contribuito non poco ad appesantire una situazione di per sé precaria. Problemi seri, come quello di chiamare i cittadini a concorrere al pagamento delle spese farmaceutiche e di altre prestazioni di tipo diagnostico, sia pure posti in un quadro che si può definire di oggettive necessità, hanno creato disorientamento e malcontento nei cittadini che pure hanno compreso lo stato di necessità del Paese».*

Sugli organici *«si pone con urgenza il problema di colmare i ritardi sinora accumulati in ordine agli adempimenti di legge che impongono il contratto unico per il personale operante nel comparto sanitario e anche per quello del settore dell'assistenza sociale. Occorre* — ha ricordato Benvenuti — *una più diffusa coscienza ad operare nello spirito di un interesse generale ed in una visione dei problemi e delle esigenze della popolazione a dimensione sovracomunale: questa dimensione deve indurci a completare un mutamento di mentalità nel porsi di fronte ai problemi, a superare le posizioni municipalistiche»* sempre latenti.

Un altro dato ritenuto importante da Benvenuti è il sistema informativo delle rilevazioni epidemiologiche: occorre realizzare una rete di servizi di prevenzione con potenziamento di quelli che fanno da filtro al manifestarsi di poten-

ziali stati patologici o di fattori predisponenti.

Un particolare accenno all'assistenza sociale e psicologica. In questo settore l'integrazione per le due voci è avvenuta mediante delega dei comuni che riconoscono nel pieno benessere psichico e sociale il contenuto della riforma sanitaria.

La scelta coraggiosa del superamento del sistema manicomiale impone, in questo caso alla Comunità montana Val di Cecina, un adeguamento di mezzi e di idee per definire l'uso di una grossa struttura psichiatrica e l'operatività degli addetti.

Un ultimo aspetto, il rapporto tra USL e la Regione Toscana, ha caratterizzato la relazione del Presidente della USL/ Comunità montana Val di Cecina. Assetto degli organi delle USL, loro funzionamento, residui attivi ecc. sono aspetti che, uniti a quello del personale, forniscono dati analoghi tra le USL toscane.

Al dibattito, ampio e partecipato, hanno offerto numerosi contributi di idee ed esperienze: Comensoli, Val Camonica; Mazzoli, Sabina; Benevole, Macomer; Grossi, Commisisone tecnico-legislativa dell'UNCEM, segretario Consiglio Sanitario Nazionale; Lucini, Val Camonica; Bartolini, Casentino; Giacomelli, delegazione UNCEM Trentino; Willeit, P.A. di Bolzano; Longano, Ingauna; Coisson, Val Pellice; Bastiani, Valsassina.

Il contenuto emergente del convegno è stato rilevato in una dichiarazione dal Vice Presidente Gonzi che ha detto: *«Se difficile è un po' ovunque l'ordinato funzionamento dei servizi sanitari, spesso è drammatico in montagna. La legge 833 pone la finalità prioritaria nel riequilibrio del territorio e nella perequazione dei servizi e degli interventi tra le zone, le categorie, le persone. Di riequilibrio, all'avvio della riforma, non se ne è fatto, stante l'imperativo del momento di procedere secondo gli indirizzi della spesa storica! Ciò ha provocato una pesante penalizzazione per la montagna e per le zone agricole in genere».*

Il documento finale pubblicato a parte riprende la posizione critica, ma costruttiva dell'UNCEM. Non sterile rivendicazione ma un approfondimento di un tema che solo con il tempo vedrà maturare risultati positivi.

M. Ch.

SINTESI DELLA RELAZIONE INTRODUTTIVA DI GUIDO GONZI

Le Comunità montane con funzioni di USL, hanno sinora dato prova positiva. Vi è al riguardo un giudizio favorevole. Va citato per tutti il giudizio espresso da Massimo Severo Giannini.

In vista anche della riforma nazionale degli enti locali, ed essendo la Comunità montana schierata sul versante dei Comuni e non su quello dell'ente intermedio, va proseguita in tutte le regioni la battaglia per la contestuale modifica degli ambiti territoriali delle Comunità montane e delle USL, per attuare sempre più la linea da tempo esposta dall'UNCEM per cui USL e Comunità montane dovrebbero essere, le une rispetto alle altre, o uguali, o multipli, o sottomultipli territoriali.

Le Comunità montane con funzioni di USL aderiscono, secondo le intese da due anni in essere tra l'UNCEM e l'ANCI, all'ANCI-Sanità nei cui organi siamo rappresentati. Nel mentre ribadiamo il nostro impegno di collaborazione, sollecitiamo l'ANCI-Sanità ad essere sempre più, ed in tempi brevi, nelle condizioni di rappresentare la linea degli enti locali e delle USL compiendo il necessario salto di qualità anche in termini di organizzazione e di struttura e di adeguamento ai livelli regionali nei rapporti creati a quello nazionale. Per altro l'UNCEM rivendica una propria presenza autonoma al livello istituzionale. Come già questa si è ottenuta per la presenza ai tavoli delle trattative per il contratto del personale e per le convenzioni, così si dovrà, insieme con l'ANCI, ottenere per l'inserimento nel Consiglio Sanitario Nazionale, dove ora tutti sono presenti salvo Comuni e Comunità montane. L'UNCEM continuerà una propria presenza di studio e di elaborazione autonoma sui problemi della Sanità in considerazione della specificità che anche l'organizzazione sanitaria assume nelle zone montane.

Lo sviluppo del Servizio Sanitario Nazionale e l'attuazione della riforma, che si usa definire fallimentari seguendo la moda del momento, in realtà presentano luci ed ombre. Tra gli aspetti positivi, che si riverbereranno anche sul futuro, la tenuta complessiva del sistema sanitario (pur in presenza di una gravisisma crisi economica nazionale); la capacità dimostrata dal complesso delle autonomie locali di assumere ex novo la gestione della Sanità; il fatto che le USL, riorganizzando per quanto possibile servizi e presidi, riescono a far avanzare le linee portanti della riforma nei fatti e nella cultura del personale e degli utenti.

Tra le questioni negative da affrontare e modificare emergono:

— il sostanziale fallimento del sistema di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale ed, ancor più, dei correttivi sinora tentati dal Governo. Al riguardo paiono scarsametne produttivi



Da sinistra: il Presidente della Comunità montana Elba e Capraia Danilo Alessi, il Vice Presidente dell'UNCEM Guido Gonzi e il Segretario generale Giuseppe Piazzoni

di reali effetti anche quelli ipotizzati dal disegno di legge finanziaria 1983;

— le carenze dell'impianto gerarchico dell'organizzazione del personale, stante la matrice «ospedaliera» del DPR 761 che contrasta nettamente con l'organizzazione del personale degli enti locali;

— la mancanza di un quadro organico e costante di compatibilità o di indirizzo, anche per l'assenza del Piano Sanitario Nazionale;

— il non sempre valido e costante rapporto tra USL e Comune ed il pericolo quindi di disaffezione da parte delle assemblee elettive per il problema sanitario;

— il mancato decollo, che pressoché ovunque si avverte, dell'ufficio di Direzione in merito al ruolo che la legge di riforma gli ha affidato per il governo delle strutture sanitarie;

— il ritardo, stante il blocco degli organismi e la carenza di disponibilità finanziarie adeguate, nell'attuazione del distretto sanitario, uno dei cardini della nuova organizzazione sanitaria.

Per quanto attiene la spesa sanitaria, va detto che calcoli anche recenti di parte governativa (prof. Cavazzuti) confermano la sensazione che le entrate teoriche del sistema sono sostanzialmente pari alla spesa. Se poi parte delle entrate teoriche (ad esempio versamenti dei contributi da parte di molte aziende in difficoltà) non si realizzano, non si può farne carico alla Sanità.

Appare necessario affrontare:

— il problema della ristrutturazione funzionale della spesa dall'ospedale ai servizi del territorio, dal momento curativo a quello di prevenzione e riabilitazione;

— il problema della ristrutturazione territoriale della spesa per garantire il riequilibrio e lo spostamento dei servizi sempre più vicini al cittadino ed a tutte le comunità, anche periferiche;

— per correggere in senso positivo la questione delle entrate, va ripresa la proposta dell'ANCI-Sanità dell'istituzione della tessera sanitaria annuale a pagamento, abolendo contestualmente i ticket, di scarsa produttività, di difficile organizzazione e che spesso appaiono ingiuste tasse sulla malattia.

Per operare sostanziali risparmi, vanno tra l'altro, considerati:

— la possibilità di denuncia della parte pubblica della convenzione di medicina generale non essendosi riscontrato l'impegno garantito dai medici di agire come componente del Servizio Sanitario Nazionale anche in vista della diminuzione della spesa per farmaci e per la diagnostica;

— la eliminazione in tempi brevi della figura del medico a tempo definito che, di fatto, induce pesanti aumenti di spesa attraendo l'utenza verso la struttura convenzionata dove opera;

— la legge sulle incompatibilità tra presenza nel Servizio Sanitario Nazionale e nelle convenzioni;

— il superamento delle figure di personale a tempo zero, quali i condotti.

Bisogna reagire ai tentativi in atto di criminalizzare la Sanità ed i suoi amministratori: tentativi ai quali anche alcuni governanti non sembrano estranei. Le USL debbono, infatti, erogare servizi e prestazioni i cui livelli sono stabiliti dalla legge, in un quadro organizzativo sancito dalla Regione, con il blocco degli organi, con le risorse finanziarie carenti ed incerte che ben sappiamo.

In questo quadro non solo non c'è spazio per follie, ma solo per l'impegno, il sacrificio e la preoccupazione sempre crescenti negli amministratori.

Le Comunità montane/USL si pongono, infine, due obiettivi politici e programmatori:

— che si attui nei fatti il principio del riequilibrio territoriale anche in materia sanitaria;

— che si attuino le linee portanti della riforma.

Alla attuazione di questi direttivi l'UNCEM darà tutto il suo contributo.

PROBLEMATICHE DEL PERSONALE DELLE U.S.L.

Sintesi della relazione del prof. Umberto Bernardini

1. Tra i nodi non sciolti della riforma sanitaria va ricordato: inadeguatezza di risorse finanziarie e inadeguata manovra per distribuzione territoriale dei servizi e per le funzioni; leggi regionali non complete e in ritardo; rapporto tra pubblico e privato. Questi sono nodi che penalizzano i territori montani.

La sistemazione del personale (5 contratti attuali da trasferire in contratto unico) è strumento essenziale per attuare la riforma che altrimenti rischia l'affossamento.

L'assegnazione del personale degli enti disciolti non è avvenuta in relazione alle funzioni che le USL devono svolgere: il personale dirigente è rimasto in sede provinciale e non si è trasferito in sede zonale. Nelle USL i dirigenti sono di sola provenienza ospedaliera, particolarmente nelle zone montane.

2. È urgente la definizione di piante provvisorie dalle Regioni che applicando il D.P.R. n. 761/78 devono attivare posti per la gestione dei servizi ex legge 180 (Psichiatria), 194 (Tutela maternità) e 865 (Tossicodipendenti) che salvo pochi casi (Emilia, Toscana, Liguria e Basilicata) le Comunità montane/USL non possono realizzare.

3. Incompatibilità tra dipendenza pubblica e regime di convenzionamento per medici specialisti e generici. Occorre una legge contestuale al contratto unico per regolare la materia. È condizione necessaria per il decollo del servizio di igiene e sanità pubblica, per ambiente e luoghi di lavoro, medicina scolastica e sportiva, ecc.

4. Aggiornamento, iniziale e poi periodico, tecnico-professionale del personale finalizzato ai programmi di avvio dei servizi in particolare mediante redazione di «mappe dei rischi»; censimento dati epidemiologici e costruzione sistema informativo per individuare condizioni di rischio e di bisogno relativo e per divulgare i dati conoscitivi.

Redazione «schema» per relazione annuale USL sia per la Regione che per la gestione USL (analisi costi, efficacia servizi, programmazione dei servizi stessi).

5. Collegamento sanità-assistenza per riconvertire strutture esistenti e ripetitive (ospedali, case di cura, ecc.) in poliambulatori, presidi di pronto intervento attrezzati, case protette per anziani. Urgenza legge-quadro nazionale per riforma assistenza e programmazione concertata tra Sanità e assistenza tra Regioni, USL e Comuni.

I costi di avvio per tali iniziative devono essere valutati non con l'ottica della maggiore spesa, ma quale intervento per evitare costi ben maggiori, finanziari oltre che sociali, derivanti dal perdurare dell'attuale disservizio.

Per realizzare in montagna presidi di qualità, la dimensione territoriale delle Comunità montane/USL richiede, salvo casi particolari, l'istituzione di determinati servizi a livello multizonale, ad esempio centri attrezzati per il sistema informativo, centri calcolo e taluni servizi di medicina specialistica.

STATO DI ATTUAZIONE DELLE CONVENZIONI NAZIONALI EX ART. 48 LEGGE 833/78

Sintesi della relazione del prof. Angelo Zigrino

Il prof. Angelo Zigrino, membro della delegazione di parte pubblica in

rappresentanza dell'UNCEM al tavolo delle trattative sindacali per i rinnovi contrattuali del personale a rapporto convenzionale con il Servizio Sanitario Nazionale, ha ricordato i momenti più impegnativi che hanno portato alla recente definizione di alcuni importanti accordi nazionali per la medicina di base: la Convenzione con i medici di medicina generale e pediatrica; con gli specialisti ambulatoriali; con i sanitari dei Servizi di Guardia Medica, oltre al lavoro intrapreso in sede ministeriale per definire i rapporti con strutture private il cui accordo è scaduto il 31 dicembre 1980.

Zigrino ha posto dapprima in rilievo le difficoltà proprie dell'area convenzionale nella quale forze che spingono in senso centrifugo spesso non consentono di cogliere progressi sostanziali sul piano della omogeneizzazione e della sintesi in relazione all'esigenza di fondo che resta la programmazione sanitaria.

Su questo insidioso e travagliato terreno, secondo Zigrino, hanno pesato negativamente disattenzioni e ritardi dell'esecutivo (piante organiche e contratto unico degli operatori) che hanno consentito fughe isolate (vedi accordo per la medicina generale) antitetiche al giuoco di squadra che si deve viceversa instaurare all'interno di un unico sistema.

Parlando specificamente degli accordi rinnovati ex art. 48 della legge 833/78 il relatore ha detto che a fronte di quanto concesso sul piano normo-economico al settore convenzionato il governo locale deve ora recuperare in tema di funzionalità ed efficienza dei servizi, con un discorso franco e incisivo, con le categorie mediche interessate, la cui collaborazione non può più essere accettata soltanto sul piano formale.

Ciò richiede ovviamente uno sforzo notevole, un elevato impegno politico e scientifico, un collegamento organico e continuo attraverso gli organismi collegiali previsti nelle varie convenzioni.

Il prof. Zigrino, inoltre, oltre a riferire sui lavori della Commissione per la definizione dei protocolli diagnostici e terapeutici in fase di avanzata elaborazione al Ministero della Sanità, ha fatto il punto sui problemi del convenzionamento esterno da parte del Servizio Sanitario Nazionale.

A tale proposito egli ha tracciato in dettaglio l'esperienza condotta nella Comunità montana/USL Alto Tevere Umbro, da lui presieduta, in un periodo di vacatio-legis quale si è determinato nel settore dopo il 31 dicembre 1980, alla scadenza cioè dell'Accordo nazionale 22 febbraio 1980.

DOCUMENTO FINALE approvato dall'Assemblea all'unanimità

Il primo convegno nazionale delle Comunità montane con funzioni di USL si è svolto per iniziativa dell'UNCEM a Portoferraio (Isola d'Elba) il 15-16 ottobre 1982 presso la sede della Comunità montana/USL dell'Elba e Capraia.

Le Comunità montane che sull'intero territorio nazionale, al momento, ricoprono anche la veste di USL sono risultate quasi tutte presenti al convegno. Tale massiccia partecipazione è stata la risposta più puntuale alla validità del Convegno stesso e la dimostrazione tangibile dell'importanza e dell'attualità dei temi trattati, alla luce della esperienza fatta nella gestione del bene «salute» a due anni di distanza dall'assunzione da parte delle Comunità montane delle funzioni di USL, laddove la legislazione statale e quella regionale l'hanno consentita.

Il Convegno, udite e discusse la relazione introduttiva generale di Guido Gonzi, Vice Presidente dell'UNCEM, le relazioni di Umberto Bernardini, Alberto Aibino e Angelo Zigrino sulle problematiche del personale delle USL, sulla definizione del Contratto Unico Nazionale e sullo stato di attuazione delle convenzioni, e la comunicazione di Carlo Benvenuti sulla esperienza delle Comunità montane/USL della Toscana, *esprime le seguenti considerazioni:*

1. Ribadisce la validità dell'impianto della legge 833/78, che, pur con i dovuti aggiustamenti e correttivi, ha avuto il pregio di:

— ricondurre ad unità i tre momenti della prevenzione, cura e riabilitazione;

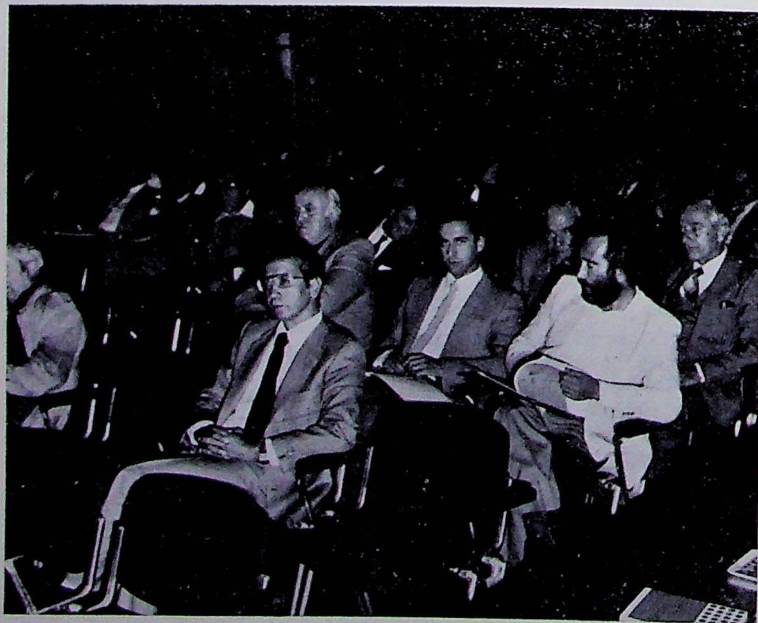
— valorizzare, per quanto è stato possibile nei limiti delle risorse assegnate, il momento della prevenzione e della riabilitazione rispetto alla cura;

— consentire una partecipazione più democratica nella gestione dell'assistenza sanitaria, anche attraverso il decentramento delle funzioni;

— avviare una politica di riequilibrio territoriale nel campo degli interventi sanitari e in direzione delle aree e popolazioni meno dotate di servizi.

2. La tenuta complessiva del sistema, il miglioramento dei livelli delle prestazioni, l'avvio di una politica di riequilibrio sul territorio, costituiscono gli aspetti salienti dell'azione svolta dalle USL in generale ed in particolare dalle Comunità montane/USL.

3. La validità parimenti dimostrata dall'equazione Comunità montana/USL, alla luce della esperienza fin qui compiuta, anche se in condizioni per lo più precarie, di grave carenza di strutture, mezzi e personale, a confronto di altre USL che possono essere considerate privilegiate per avere ereditato il patrimonio ed il personale degli enti disciolti. Al riguardo, viene valutata positivamente la revisione territoriale del-



Un angolo della sala durante i lavori del Convegno

le Comunità montane e delle USL in Toscana e Lombardia, dopo le prime esperienze avute nell'attuazione della riforma sanitaria, revisione territoriale che ha consentito di aumentare considerevolmente la coincidenza tra Comunità montane e USL evitando così duplicazioni di organismi e di strutture sul medesimo territorio.

4. Il Convegno ritiene che gli ostacoli che impediscono la piena attuazione della riforma, e che pertanto debbono essere rimossi, non sono rappresentati dalle difficoltà — pure esistenti — di natura finanziaria ma anzitutto dalla scarsa volontà dello stesso Governo, assecondata a volte dal Parlamento, e di talune Regioni di dare effettivo corso agli atti di riforma anziché promuovere semplici norme limitative nei confronti dei Comuni e delle USL. Senza affrontare con coraggio e determinazione e in tempi brevi gli adempimenti che pure la legge 833/78 di riforma tassativamente prevede si continuerà a distribuire male le disponibilità finanziarie esistenti rinviando soluzioni che diverranno sempre più costose.

5. Si deve rilevare che il sistema di finanziamento finora adottato dallo Stato verso le Regioni e da queste verso le USL basato essenzialmente sulla cosiddetta spesa storica non è stato in grado di avviare concretamente la eliminazione degli squilibri che si riscontrano sia nelle strutture e servizi sia nella carenza di personale. Ne consegue che dalla ripartizione del fondo regionale risultano penalizzate le aree montane con popolazione sparsa nelle quali non esistevano strutture organizzative dei servizi sanitari mentre contemporaneamente sono state trasferite le competenti funzioni. Pertanto si ritiene necessario ed urgente procedere ad una ridefinizione del sistema di finanziamento delle spese sanitarie basato su parametri che tengano conto delle effettive necessità di dotare ogni singola USL degli strumenti atti ad erogare agli utenti l'assistenza sanitaria ad un livello standard, nel rispetto del principio stabilito dalla legge 833 per la uniformità dei livelli di assistenza sanitaria in tutto il territorio nazionale. Nella determinazione di tali parametri dev'essere tenuta nel dovuto conto l'incidenza sulla spesa delle prestazioni sanitarie che vengono erogate in favore dei cittadini non residenti ma temporaneamente presenti sul territorio di una USL per motivi turistici o di lavoro.

Pur riconoscendo nell'attuale situazione di crisi economica la necessità di far gravare provvisoriamente sugli utenti una parte della spesa sanitaria, non si valuta positivamente l'esperienza finora fatta in materia di ticket sulle prestazioni specialistiche, attesa la macchinosità del prelievo e lo scarso risultato economico della gestione, nonché l'iniquità del prelievo che colpisce indiscriminatamente tutte le prestazioni sanitarie, mentre alcune dovrebbero essere esenti per la loro rilevanza sociale.

L'adozione della «tessera sanitaria personale» da aggiornare in tempi reali per le variazioni ed annualmente ai fini della variazione di reddito, può costituire una valida alternativa al sistema del ticket e nel contempo assicurare la certezza della spesa per assistito.

6. Altro elemento negativo è costituito dalle proposte del Governo, approvate dal Parlamento, di modificare sostanzialmente la legge 833 introducendo correttivi al sistema di controllo sulla spesa delle USL nell'intento di limitare la discrezionalità gestionale. Tale discrezionalità deve invece caratterizzare l'Ente di base responsabilizzando gli amministratori per meglio rispondere alle esigenze reali dell'utenza, nel rispetto delle funzioni attribuite e nei limiti delle quote assegnate.

Anche l'incertezza sulla entità del finanziamento sul quale l'USL può contare e del quale si deve avere conoscenza al momento della redazione del Bilancio di previsione, deve cessare. Pertanto al momento attuale le USL devono essere messe in condizione di conoscere l'assegnazione finanziaria per la chiusura dell'esercizio 1982, e in taluni casi del 1981, e quella per l'anno 1983.

7. Si avverte sempre più l'esigenza dell'approvazione della legge quadro per la riforma dell'assistenza al fine di realizzare un compiuto sistema di sicurezza sociale mediante la programmazione degli interventi sanitari ed assistenziali concertata tra Ministero, Regioni, USL e Comuni.

Sui problemi specifici da affrontare con urgenza il Convegno evidenzia i seguenti:

— La sistemazione del personale attraverso la urgente definizione del Contratto unico nazionale nel quale dovranno essere armonicamente composti le differenze e gli squilibri normativi ed economici derivanti dalla esistenza degli attuali 5 contratti nazionali. È convinzione unanime che il contratto unico nazionale è strumento indispensabile di governabilità del personale del servizio sanitario ed essenziale per attuare la riforma che altrimenti rischia l'affossamento.

L'assegnazione del personale degli enti disciolti non è avvenuta in relazione alle funzioni che le USL devono svolgere non essendo stato possibile attivare l'istituto della mobilità per carenza di norme adeguate. Nella fattispecie il personale dirigente è rimasto in sede provinciale e non si è trasferito in sede zonale con le conseguenze facilmente immaginabili sul piano della organizzazione e funzionalità dei servizi. È urgente la fissazione delle piante organiche provvisorie da parte delle Regioni che applicando il DPR 761/79 devono attivare i posti vacanti d'organico e segnatamente quelli previsti o da prevedere per la gestione dei servizi ex legge 180 (psichiatria), legge 194 (tutela maternità) e 865 (tossicodipendenti) che salvo pochi casi le Comunità montane/USL non possono realizzare.

— La incompatibilità tra dipendenze pubbliche e regimi di convenzionamento per medici specialisti e generici va stabilita anche al fine di una maggiore chiarezza nei rapporti giuridici e funzionali tra le USL e i singoli dipendenti. Occorre in tal quadro una legge contestuale al contratto unico per regolare compiutamente la materia.

— È necessario procedere alla organizzazione dei Corsi di formazione e di riqualificazione del personale per poter disporre di quadri dirigenti e di profili professionali adeguati ai nuovi compiti del Servizio Sanitario Nazionale.

— Il blocco degli organici e delle assunzioni anche temporanee proposto dal Governo con il disegno di legge finanziaria 1983 — in assenza di una valida normativa per la mobilità del personale — appare del tutto avulso dalla realtà sanitaria del Paese, contrastante con le esigenze di un corretto e puntuale funzionamento delle strutture sanitarie al servizio dell'utente, e impedirebbe la istituzione di servizi essenziali pur previsti dai programmi regionali.

— La modifica di talune norme del D.P.R. 761/79 per adeguarle alla normativa vigente per gli enti locali e per ridefinire alcuni aspetti riguardanti la mobilità del personale attraverso la modifica di procedure concorsuali segnatamente per il personale a livello apicale.

— La funzione del Consiglio Sanitario Nazionale appare sempre più determinante nella indicazione della politica della sanità e pertanto non è più oltre rinvabile una presenza nel suo ambito dei rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCEM portatori delle esigenze delle USL le quali non possono essere oggetto delle decisioni dei Ministeri e delle Regioni, ma devono compartecipare alle decisioni stesse.

Il Convegno, inoltre ritiene che l'assenso dell'UNCEM al coordinamento e al sostegno dell'opera delle USL nell'ambito dell'ANCI non abbia dato finora i risultati sperati a causa della lentezza dell'avvio della nuova struttura

a livello nazionale e per l'assenza di analoga struttura a livello regionale. Tali carenze dovranno essere rapidamente superate.

All'UNCEM deve essere comunque garantita la presenza a livello istituzionale nel Consiglio Sanitario Nazionale e al tavolo delle trattative, oltreché nell'ambito della nuova struttura ANCI-Sanità, per l'approfondimento e la rappresentanza delle peculiari esigenze delle aree montane, anche prescindendo dalla presenza sull'intero territorio suddetto di Comunità montane con funzioni di USL.

L'impegno assunto dall'UNCEM in sede nazionale per il coordinamento delle Comunità montane/USL deve trovare corrispettivo analogo impegno nelle Delegazioni regionali.

Il Convegno riafferma infine la volontà degli amministratori e degli operatori sanitari delle Comunità montane di continuare nell'impegno operativo a livello comunale, comunitario e di USL per dare completa attuazione alla riforma sanitaria nell'interesse delle popolazioni montane.

ORDINE DEL GIORNO approvato dall'Assemblea all'unanimità

Il 1° Convegno nazionale degli amministratori ed operatori delle Comunità montane/USL, riunito a Portoferraio (Isola d'Elba) il 15-16 ottobre 1982,

dopo aver ampiamente dibattuto le relazioni sull'attuazione della riforma sanitaria, sulla contrattazione per il personale delle USL e sull'attuazione delle convenzioni ed avere indicato con altro documento specifiche conclusioni,

ha soffermato l'attenzione sui problemi generali inerenti l'azione delle Comunità montane, per i quali *esprime le seguenti considerazioni, che affida alla responsabile valutazione degli organi direttivi dell'UNCEM* per la successiva azione da svolgersi in sede nazionale e regionale.

1. L'avviata discussione al Senato della proposta di legge presentata dal Governo per la riforma dell'ordinamento degli enti locali è necessario che, con l'apporto di tutte le rappresentanze parlamentari, sia sollecitamente conclusa con l'approvazione di una legge che dia finalmente un nuovo e più valido assetto ai Comuni e alle Province, rispondente alle attuali e reali esigenze. In tale prospettiva dovrà ovviamente essere definita la continuità di azione delle Comunità montane istituite con legge 3 dicembre 1971, n. 1102 e rafforzate le loro funzioni.

2. La legge 1102/71 attribuisce alle Comunità montane la competenza di pianificare il proprio sviluppo socio-economico in un assetto territoriale che assicuri l'abitabilità alle rispettive popolazioni e pertanto la sanità rappresenta uno dei capitoli che compongono la pianificazione in montagna, che la Comunità montana è chiamata a gestire anche attraverso lo strumento della USL nel quale peraltro non può esaurire ogni propria attività.

Le risorse debbono essere attribuite in rapporto allo squilibrio esistente tra le zone montane e il resto del Paese, squilibrio che si accentua a dismisura nel settore dei servizi, in particolare in quello socio-sanitario.

3. Il concetto di montanità deve esprimersi attraverso un programma di interventi a livello statale, regionale, provinciale e zonale e su tale programma devono misurarsi tutte le forze politiche nelle quali gli amministratori della montagna devono trovare adeguato spazio ai fini dell'attuazione del contenuto del programma stesso.

4. In ordine alle prospettive per la continuità dell'opera delle Comunità montane il convegno rileva con preoccupazione il ritardo nella erogazione del contributo statale per le spese di funzionamento per il 1982 e l'analogo ritardo nella erogazione del fondo globale alle regioni per il finanziamento dei piani di sviluppo per le Comunità montane.

Per il 1983, il convegno, a conferma dell'atteggiamento già assunto dall'UNCEM, ribadisce l'inaccettabilità del finanziamento per le Comunità montane indicato dal Governo nel disegno di legge finanziaria per un importo totale di 120 miliardi, pari alle erogazioni del 1981 e 1982, senza il minimo adeguamento percentuale assicurato alle regioni mentre per i comuni permane l'incertezza di reperire fondi mediante nuove imposizioni e le Comunità montane non hanno né intendono avere alcuna possibilità impositiva propria.

5. Il drastico divieto delle assunzioni del personale indicato nell'articolo 8 del citato D.D.L. per tutti gli enti locali penalizzerebbe le Comunità montane che per effetto della normativa di cui all'art. 7 della legge 93/81 hanno in corso di completamento gli atti concorsuali per la copertura dei posti in organico.

* * *

La mozione finale e l'ordine del giorno che abbiamo riportato nel testo integrale sono stati predisposti da una commissione coordinata dal Segretario generale Piazzoni e composta dai relatori e dai signori Bartolini, Alessi, Nesi, Barbiani, Pezzica, Willeit, Belbusti, Daviero, prof.ssa Coisson e dott.ssa Mazzoli, con la collaborazione del dottor Grossi della Commissione Tecnico-legislativa dell'UNCEM, segretario il dr. Maggi.

Ci riserviamo di pubblicare in un prossimo numero il testo dell'ampia relazione svolta dal dr. Alberto Aibino sul contratto unico per il personale delle USL.

La nuova Provincia è quella vecchia?

Riconosciuto e rivalutato il ruolo svolto dalle Province al Convegno di Roma del 4 e 5 novembre

Il Convegno organizzato dall'UPI il 4 e 5 novembre a Roma sul tema «Riordino del Governo locale: funzioni amministrative dei Comuni e delle Province e deleghe regionali» ha costituito un altro punto di vantaggio all'ente Provincia, poiché il riconoscimento della validità odierna dell'ente nel contesto amministrativo italiano è stato ammesso da tutti.

Ovviamente, per primo, dal Presidente dell'UPI Gianvito Mastroleo che ha tenuto la relazione introduttiva.

I mali di questo Paese, ha detto Mastroleo, la crisi e la perdita di credibilità delle istituzioni, l'illegittima occupazione (in molti casi) da parte dei partiti dell'apparato operativo o produttivo pubblico e parapubblico, l'ingovernabilità del sistema, la crisi economica e delle aziende, il blocco degli investimenti, le difficoltà della finanza pubblica, la tensione e il disordine sociale, tutto si riflette e si abbatte, quotidianamente, direttamente, senza mediazioni o filtri che attutiscano l'urto, sull'ente locale.

Gli aspetti della crisi, sociale ed economica, che attanaglia l'Italia, richiedono interventi che abbiano un futuro; prosegue Mastroleo: «*Siamo perfettamente consapevoli dei sacrifici richiesti, anche agli enti locali, e della durezza dello scontro in atto con i fattori di crisi. Ma ciò non impedisce, anzi esige che agli enti locali vengano attribuiti e consentiti maggiore dignità e peso politico attraverso un corretto ed efficace ordinamento, creando le premesse per il recupero di efficienza del sistema a tutti i livelli*».

Trattando, poi, il tema specifico dell'urgenza della riforma Mastroleo ha ribadito il contenuto del documento approvato dal Direttivo dell'UPI nel settembre scorso, per evidenziare con chiarezza che non si intende velare di eccessivo realismo l'improrogabile necessità che la riforma sia approvata «*in tempi utili perché le elezioni del 1985 si possano svolgere con l'intero quadro istituzionale riformato, per gli aspetti relativi sia alle funzioni che all'assetto territoriale di nuovi enti*» e, inoltre, va respinta «*la soluzione prevista nel DDL di procedere in modo binario con la elencazione di funzioni nel testo e il contestuale rinvio di una delega al Governo per consentire una ulteriore specificazione*».

Procedendo su questa linea si rischia, infatti — ha soggiunto Mastroleo — di «*rinviare il concreto avvio della riforma ben oltre la scadenza prevista nel 1985 e di irrigidire troppo la tipologia del governo locale, bloccando qualsiasi possibilità di intervento delle Regioni per il riassetto e la riforma dei contenuti dell'azione amministrativa*».

Il primo riconoscimento del valore dell'ente Provincia lo ha avuto il Ministro della Funzione pubblica, Dante Schietroma, il quale ha detto subito che: «*Come responsabile del Dipartimento della Funzione Pubblica, non posso che salutare con soddisfazione la prospettiva di una riforma della Provincia. Come già è stato ricordato nella relazione introduttiva, la causa determinante dei vuoti operativi che si verificano è costituita dal grande ritardo nell'ammodernamento dell'amministrazione pubblica. A tale riguardo, va detto che il Governo ha fornito indubbi segni di movimento: è stata infatti portata alla discussione del Parlamento la normativa sulla Presidenza del Consiglio, al fine di assicurare non solo maggiore collegialità di Governo, ma un più incisivo coordinamento sul piano dell'articolazione operativa dell'Amministrazione. Prosegue inoltre alle Camere la discussione sulla riforma organica della dirigenza*».

Il Ministro ha quindi osservato che: «*È evidente lo scompenso esistente tra l'esistenza di un organismo, quale la Provincia, espressione di una collettività generale, e il limitato arco di attribuzioni funzionali ad esso riconosciute. Eppure, pur nella scarsità delle funzioni formalmente riconosciute le Province non hanno mancato di inventiva e di iniziativa nel muoversi con dinamismo in settori socialmente utili, nel settore della programmazione. Il rilancio della programmazione come corretta allocazione di risorse e coordinato agire dei pubblici poteri costituisce ancora oggi la chiave per superare lo scollegamento delle singole istituzioni. Le Province stanno per assumere un ruolo di programmazione e di gestione di servizi reali sul territorio. In questa occasione esse compiono anche un'analisi sullo sviluppo del processo di delega delle funzioni regionali*».

Sulla sala già aleggiava aria di crisi: se all'interno la concordia regnava solenne, all'esterno i ministri litigavano. Il segno è stato dato dal Ministro per gli Affari regionali Aldo Aniasi, il quale ha detto:

«*Nel dibattito parlamentare di quattro giorni in tema di legge finanziaria e di assestamento del bilancio dello Stato sono riemerse le polemiche sulla finanza regionale e locale e sulla spesa sanitaria. Conflitti e diatribe non sono originati da personalismi ma sono l'espressione di uno scontro tra conservazione e progresso civile. Non può essere, infatti, la crisi economica un alibi per esercitare una esasperata pressione sulla finanza regionale e locale e per ridurre drasticamente servizi e prestazioni sociali. Non si può consentire di distruggere lo stato sociale che, invece, proprio a causa degli effetti negativi della crisi economica, va salvato e consolidato correggendo errori e distorsioni, ridando efficienza ai servizi ed efficacia agli interventi. Dobbiamo attuare una politica rigorosa introducendo controlli non formali ed ossessivi ma finalizzati a valutare il rapporto tra costi e benefici*».

Il Ministro dell'Interno Virgilio Rognoni ha riportato la calma: chiudendo il convegno, prima della replica di Mastroleo ha detto che «*un più organico e definitivo assetto delle funzioni dei comuni e delle province costituisce ormai un'esigenza non più procrastinabile*». Il disegno di legge può rappresentare la base sulla quale avviare il cammino destinato a portare al sollecito varo di questa importante riforma. Nell'impostazione generale del progetto — ha aggiunto il Ministro — la Provincia appare riscoperta non più soltanto come ente di programmazione, come ente intermedio, ma come vero e proprio livello di governo locale.

Con queste assicurazioni gli oltre 500 amministratori provenienti da tutta Italia sono tornati alle loro province in attesa che il futuro riservi loro maggiori certezze.

Chiuso il convegno, il Presidente dell'UNCEM Edoardo Martinengo ha inviato al Presidente dell'UPI Mastroleo una lettera nella quale ha scritto: «*Desidero esprimerti il mio vivo compiacimento per la riuscita del Convegno sul riordino del governo locale. Sono rammaricato che le circostanze e l'accavallarsi degli impegni non mi abbiano consentito di partecipare al dibattito, ma voglio manifestarti in particolare l'apprezzamento per la tua relazione e per i contributi presentati dai tuoi collaboratori... Mi sembra evidente che le nostre Associazioni danno, attraverso un serio lavoro, un contributo concreto al progredire della riforma. Auguriamoci che non intervengano i fatti politici ad alterarne ancora la realizzazione*».

M. Ch.

IL DOCUMENTO CONCLUSIVO

Gli amministratori provinciali intervenuti al Convegno del 4-5 novembre, a Roma, sul tema «Riordino del Governo locale», approvano la relazione del Presidente Mastroleo ed apprezzano i documenti predisposti dai gruppi di lavoro, che considerano contributi rilevanti per il perseguimento dell'impegno politico che l'UPI si è proposto al Congresso di Pescara: un impegno volto a definire come la nuova Provincia possa efficacemente adempiere al ruolo che per essa è ormai consacrato, di Ente intermedio unico, a fini generali, ad elezione diretta, con funzioni prevalenti di programmazione, abilitato alla eventuale gestione di servizi ad area vasta; il che presuppone — appunto — che si precisino i contenuti e le caratteristiche delle funzioni amministrative che devono esserle riconosciute perché la programmazione assuma concretezza e reale capacità operativa, e quali sono i servizi che si collocano nella dimensione corrispondente all'area provinciale. Particolarmente significativo appare, da questo punto di vista, che si siano assunti a riferimento settori organici di materie, in coerenza con una concezione corretta dell'ordinamento locale che non deve sancire una spartizione settoriale delle funzioni tra i vari enti, ma deve riconoscere il carattere generale di ciascuno di essi, e quindi affermare la loro competenza in tutte le materie, a diversi livelli e con distinti compiti.

È rispettando una tale logica che nel campo dello sviluppo economico e in quelli della gestione del territorio e dell'organizzazione dei servizi sociali, si riescono ad individuare quali possono e devono essere le competenze proprie della nuova Provincia e quelle che ad essa possono conseguire per delega regionale, in particolare per quanto concerne la materia urbanistica, gli insediamenti produttivi ed i lavori pubblici; l'edilizia residenziale ed i trasporti; l'artigianato, il commercio, l'agricoltura ed il turismo; la pianificazione e il coordinamento degli interventi e delle politiche sanitarie ed assistenziali. Pertanto il Convegno dà mandato al Direttivo dell'UPI perché proceda ad un ulteriore approfondimento degli elaborati dei gruppi di lavoro, definendo una proposta idonea ad un ravvicinato confronto con le altre strutture del sistema autonomistico; una proposta, cioè concepita con l'intendimento di assicurare la massima efficienza ed efficacia non di una o dell'altra istituzione ma di tutto quanto il sistema nel suo complesso.

In questa prospettiva e con questo spirito il Convegno lamenta la lentezza con cui Regioni, Comuni e Province procedono alla definizione di una strategia unitaria e alla individuazione dei contenuti di un provvedimento di riforma capace di garantire, appunto, la massima funzionalità di tutti gli Enti; conseguentemente sollecita l'immediata riattivazione, a questo scopo del Comitato di Intesa, e sottolinea che senza un'iniziativa congiunta e concordata del sistema autonomistico sarà difficile trasformare il disegno di legge del Governo sulla riforma dell'ordinamento locale, in maniera tale da adeguarlo ai principi che il Direttivo dell'UPI ha richiamato nel suo documento del 23 settembre; sarà pure difficile superare la dicotomia che si propone tra la relazione al detto DDL e il corrispondente articolato: perché una legge di principi appare certo più conforme, per la sua flessibilità, al dettato costituzionale (che impone di adeguare la legislazione statale alle esigenze delle autonomie) e più aderente al senso della riforma regionale (la quale propone una valutazione differente per situazioni locali molto diverse e diversificate da ogni punto di vista); e però essa è possibile solo se si ha la fiducia che le politiche regionali si propongano bensì di meglio corrispondere alle singole realtà in atto, ma restando rispettose di un disegno istituzionale che garantisce quella omogeneità e certezza che in una tale materia si richiedono.

Una organica unità di azione del sistema autonomistico è necessaria: *a*) per vincere le diffuse manifestazioni di neocentralismo, che si ripropongono costantemente a vari livelli; *b*) per una migliore utilizzazione delle risorse, nel momento in cui la crisi economica in atto impone un contenimento della spesa pubblica corrente e tuttavia esalta, al contempo, il ruolo che le Autonomie possono giocare non solo per la crescita civile del Paese, ma a sostegno, diretto ed indiretto (con la fornitura di servizi essenziali), di quella economia locale (di artigianato e piccola media industria) che si propone come elemento di base su cui fondare la ri-

Invitata, ma assente (non giustificata), era la Regione. Trascuratezza? Invidia — sotto, sotto — per una anziana dama, quale è la Provincia che seppur decaduta (e con pochi mezzi) conserva tutto lo charme e la raffinatezza del tempo che fu?

Al Convegno nazionale organizzato dall'UPI a Roma il 4 e 5 novembre sul tema «riordino del governo locale: funzioni amministrative dei Comuni e della Provincia e deleghe regionali» c'erano tutti.

La festa è iniziata con papà Governo (presenti i Ministri Aniasi, Rognoni e Schietroma), le sorelle ANCI, UNCEM, CISPEL, Lega ecc., ed un buon numero di invitati accorsi nella accogliente sala dell'Auditorium della Tecnica all'EUR.

Ma la Regione non c'era! In effetti è comprensibile: se veniva qualche suo rappresentante cosa poteva dire? Deleghe sì, con il rischio di farsi impallinare dai suoi colleghi che manovrano la manopola dell'ossigeno in modo da consentire una sopravvivenza alla Provincia, tenuta in vita artificialmente, grazie al suo cuore resistente; oppure deleghe no, attirandosi in questo modo i fulmini di tutte le autonomie locali?

La Regione, quindi, era assente. Non giustificata. Mastroleo Presidente dell'UPI, da signore quale è, lo ha rilevato solo alla fine dei lavori, rammaricandosi perché papà Governo e sorelle delle autonomie avrebbero visto volentieri presente a questa festa l'ultima nata di mamma Costituzione, beniamina di tutto il sistema politico italiano. Peccato, perché loro nella Provincia ci credono e sanno valutarla per la sua tradizione storica, per l'impegno dei suoi amministratori e per come, anche nelle ristrettezze di chi la voleva povera ed emarginata, ha saputo dignitosamente vivere ed operare.

«Alla Provincia non si addice l'eutanasia» disse uno che di provincia se ne intende: così è stato e lo si è visto in questo convegno dove i riconoscimenti sono venuti, ma non dall'invitato d'onore che non partecipando ha dimenticato anche di giustificare l'assenza.

C. M.

presa dell'intero sistema produttivo. Va corrispondentemente segnalata l'esigenza che alla riforma istituzionale si accompagni quella della finanza regionale e della finanza locale, concepite in maniera tale da integrare l'una con l'altra e da inserirle in un rapporto con l'Amministrazione centrale che non sia di aprioristica contrapposizione ma che affermi — questo sì — il diritto di tutte le componenti dello Stato-ordinamento a partecipare alla individuazione delle risorse disponibili, alla determinazione degli obiettivi della programmazione ed alla connessa distribuzione delle disponibilità in misura adeguata al ruolo che ciascuno svolge per il perseguimento di quegli obiettivi.

Il Convegno ribadisce la necessità che il Parlamento proceda celermente all'esame del progetto di riforma, così da consentire che il nuovo ordinamento divenga completamente operante all'avvio della prossima legislatura amministrativa, nel 1985; nel frattempo richiama il Governo e il Parlamento medesimo all'esigenza di operare — a fronte della legislazione in itinere — in maniera coerente e non in contrapposizione con i principi generali, che si possono considerare acquisiti, del nuovo ordinamento; là dove molte proposte di legge e di settore, in corso di esame, palesemente vi contrastano. Sul versante delle Regioni il chiarimento sul ruolo delle Province e delle funzioni loro effettivamente attribuibili impone alle Regioni l'avvio di un organico processo di delega, in armonia con il dettato costituzionale e con i principi ispiratori della riforma dell'ordinamento: infatti le Province stanno già operando, nei limiti del possibile, una trasformazione diretta ad adeguarle ai compiti futuri, e la gestione delle deleghe potrebbe ulteriormente favorire questo indirizzo; inoltre, e soprattutto, la gestione diretta da parte delle Regioni di tali funzioni finisce per diventare compito prevalente rispetto a quelli che sono invece loro propri: i compiti di legislazione e di programmazione, di indirizzo e di coordinamento. Ne consegue una minore e insufficiente funzionalità di tutte le istituzioni autonomistiche; ne consegue altresì che anche questo problema deve essere rapidamente affrontato dal Comitato di Intesa, in coerenza con gli intendimenti che ne hanno originato la costituzione: per consentire un confronto aperto tra Enti equiordinati, con diverse e distinte funzioni, che sulla loro armonizzazione fondano la possibilità di ciascuno di operare in maniera adeguata ai compiti ad esso assegnati ed alle attese delle collettività amministrate.

In questo ambito l'UPI conferma la propria intenzione di sviluppare ulteriormente i rapporti con l'ANCI, nello spirito di solidale unità che deve caratterizzare l'impegno delle due associazioni.

Il Caucaso di Vittorio Sella. Fotografie e montagna nell'Ottocento

Aldo Audisio *

Il Museo Nazionale della Montagna «Duca degli Abruzzi» di Torino presenta, nelle proprie sale mostre dal 12 dicembre al 6 febbraio, l'esposizione «*Il Caucaso di Vittorio Sella - fotografie e montagna nell'Ottocento*». Una completa rassegna delle realizzazioni fotografiche in Caucaso (1889 - 1890 - 1896) integrate da una visione d'insieme su tutta l'opera del Sella sulle Alpi, in Alaska, al Ruwenzori, in Sikkim e nel Karakorum.

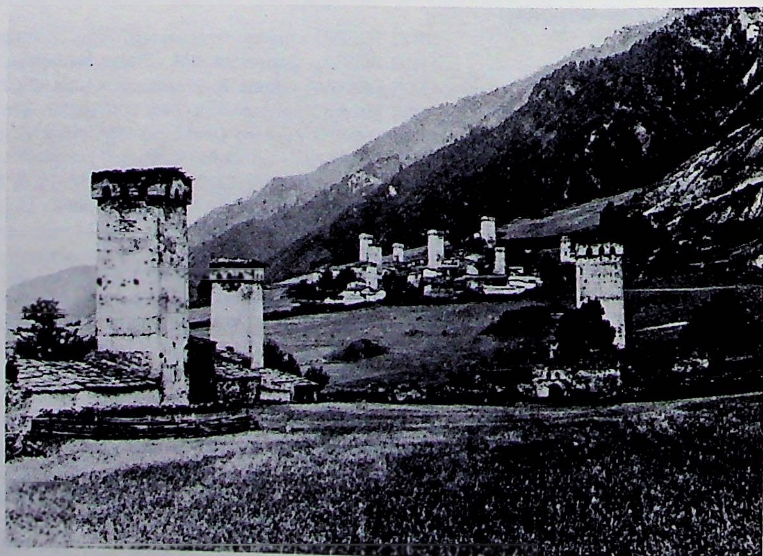
Così Claudio Fontana inquadra e motiva il lavoro:

«Il titolo stesso di mostra e catalogo dice immediatamente ciò che essi non vogliono essere e non sono. Non sono una pura esposizione-ricostruzione della figura e dell'opera di Vittorio Sella. Non sono un semplice panorama della sua attività di fotografo, dei suoi viaggi, delle sue ascensioni. Catalogo e mostra non sono queste cose: anzitutto perché non ambiscono a fornire un quadro completo su Vittorio Sella, poi perché si è condotta una ricerca e, come si sa, la ricerca in quanto contempla un espandersi e il suo espandersi avviene secondo linee o aree di penetrazione che lasciano tra loro spazi ormai esauriti o ancora incolti. Così, si è cercato di approfondire i rapporti di Sella con un profondo e complesso humus culturale, politico, economico; le relazioni che intrattenne con gli esploratori, con gli alpinisti fotografi e i fotografi alpinisti a lui contemporanei; i rapporti che la sua opera ebbe con la fotografia e la cartografia; si è cercato di ricercare (il bisticcio è voluto) le complesse tecniche fotografiche che Sella fece sue. Così, la figura di Vittorio Sella oscilla, in questo lavoro, fra storia vissuta e storia costruita, subita e fabbricata. E la storia di Vittorio che si è qui tracciata riesce a subire anche l'aggressione delle scienze sociali, della geografia, della topografia, del fare fotografie.

La ricerca dunque. Sebbene le sue cadenze e le sue motivazioni siano dettagliatamente esposte nelle pagine che seguono, è forse bene farne qui un breve cenno. Dapprima si è ristretto il campo d'indagine alle tre spedizioni che Sella, nel 1889, nel 1890 e nel 1896 fece in Caucaso. È stata una scelta motivata dal fatto che le spedizioni furono finanziate personalmente da Vittorio e dove perciò egli potè muoversi liberamente e tracciare di volta in volta gli itinerari che lo portarono, facendo "fotografia", a compiere un vero e proprio "rilevamento fotografico".

All'interno di questa scelta, i percorsi che egli fece sono stati visualizzati su carte geografiche dettagliate che riproducono le zone attraversate. In questo modo si sono potute restituire le distanze che coprì e le altezze che raggiunse, cifra della sua fatica e del suo lavoro, ma anche dei suoi fini esplorativi e documentari. Ed è per rispettare questi fini che sia in mostra che in catalogo vengono proposte le immagini di Sella per gruppi di montagne, giacché egli, molto spesso, finalizzò i percorsi delle due spedizioni successive alla prima proprio per riprendere gli stessi monti da versanti diversi.

È pertanto dovuto alla scelta del "Caucaso di Vittorio Sella" il fatto che qui venga presentata una selezione delle sue fotografie tesa a delineare lo sviluppo delle costanti nelle immagini, e perciò nell'opera, di questo grande fotografo. Giacché descrivere, presentare, schedare le migliaia di fotografie di Sella sarebbe un'impresa impossibile in un volume di dimensioni accettabili. Questa scelta non ha però impedito di ricordare le altre grandi spedizioni extraeuropee alle quali Sella partecipò e l'attività fotografica e alpinistica che svolse sulle Alpi. Si è cercato, in altre parole, di fornire, al di là delle tre spedizioni in Caucaso, uno sguardo d'insieme sull'opera di Sella. Uno sguardo che, sebbene fugace e rapido, restituisse quei momenti che de-



Case e torri tipiche della Valle Mulkhura nella Soanezia del Caucaso

* Direttore tecnico del Museo Nazionale della Montagna «Duca degli Abruzzi» di Torino, coordinatore della mostra

terminarono il nascere e l'evolversi dell'opera di questo straordinario fotografo alpinista.

Alla ricerca sugli aspetti squisitamente geografici si è aggiunta quella sulle tecniche e sui materiali fotografici, ormai obsoleti, usati da Vittorio Sella. Intanto perché simili ricerche, se condotte con costanza, sono in grado di restituirci uno spaccato di storia della fotografia mai sufficientemente indagato. E poi perché è solo attraverso lo studio delle tecniche che è possibile far emergere compiutamente l'opera di un fotografo come Sella, che si mosse fra Ottocento e Novecento. Se per tutti gli autori che quotidianamente sono oggetto di studio fosse possibile una simile ricerca, la storia della fotografia presenterebbe meno lacune e imprecisioni. Infine, un po' ovunque, si è cercata una riflessione sulla fotografia di montagna e su come questa veniva intesa alla fine dell'Ottocento. Si è cercato il legame che unisce la "Montagna", questo insieme di spettacolari corrugamenti della crosta terrestre, questa zona frontiera delle capacità e dei tentativi umani, questa idea di altezza, con le "fotografie", plurale di un'attività sempre meno riconducibile al singolare, numero proprio della categoria e del genere, com'è per l'arte».

* * *

I motivi che hanno spinto il Museo Nazionale della Montagna a coordinare una grande iniziativa sull'opera di questo singolare fotografo li ho delineati nella introduzione al catalogo della mostra. In questo articolo viene chiarito, al pubblico, il *perché* della mostra: cioè il nostro interesse per l'opera di Vittorio Sella:

«Vittorio Sella per il Museo Nazionale della Montagna "Duca degli Abruzzi" non è un incontro nuovo ed occasionale, una articolata serie di collaborazioni lo legarono negli ultimi anni della sua vita con la costituenda nuova riorganizzazione espositiva. Nel 1898 vengono approntati lavori di integrazione alle collezioni della Vedetta Alpina al Monte dei Cappuccini, il nucleo originario dell'attuale museo. In questa fase di rinnovamento espositivo vengono presentate 20 lenti di ingrandimento — come ricorda la Rivista Mensile del Club Alpino, n. 4, 1898 — *"infisse nel muro del primo salone a media altezza, i visitatori potranno ammirare, con perfetta illusione di credersi davanti alla realtà, vedute di paesaggi alpini nei diversi gruppi montuosi scelte fra le più adatte fotografie di V. Sella e tirate appositamente su vetro (diapositive)".*

Per la nuova strutturazione espositiva del 1942 vengono riprese, ed integrate, quelle strutture a trasparenza presentate nel 1898. Quale segno di ideale continuità con il passato del museo queste strutture espositive, rinnovate nell'estetica, compaiono ancora oggi nelle sale XV e XVII del Museo.

Nel 1918 Flavio Santi in una guida alla *"Vedetta Alpina e Museo"* ricorda che tra i soci benemeriti donatori di fotografie alpine *"primo fra tutti va segnalato il cav. Vittorio Sella, da tutti ricordato come il principe dei fotografi della montagna".*

In quel periodo A. Ferrari era ordinatore delle collezioni fotografiche del museo.

Dalla stessa guida apprendiamo la dedizione del Sella per l'allestimento della mostra *"piccole industrie di montagna"* nelle sale del Monte dei Cappuccini. Le collezioni erano già state presentate all'Esposizione Nazionale in Torino del 1884, Esposizione in cui il Sella venne premiato, come fotografo, con diploma d'onore.

Ancora riferendoci al 1918 dobbiamo ricordare che la *"sala fotografica delle spedizioni del Duca degli Abruzzi"* era completata da *"splendide fotografie"* di Vittorio Sella.

Nei locali del Museo, in quegli anni, erano anche state raccolte le diapositive dei viaggi del Duca degli Abruzzi (ad integrazione di quelle del 1898 di cui si è riferito sopra) già esposte nel Villaggio Alpino all'Esposizione Internazionale delle industrie e del lavoro del 1911.

Nel catalogo del Villaggio Alpino si legge: *"Degni di nota sono i pregevolissimi ingrandimenti fotografici su vetro del cav. Vittorio Sella, e le vedute ancora inedite eseguite in zincotipia dalla ditta C. Angerer e Göschl ed in fotoincisione dalla casa Meisembach Riffarth e C. pel libro sul Karakoram che verrà prossimamente pubblicato dall'editore Zanichelli di Bologna"* (il volume verrà distribuito nel 1912).

Nel 1940 la Sezione di Torino del Club Alpino Italiano — Comitato organizzatore dell'erigendo Museo Nazionale della Montagna "Duca degli Abruzzi" dedica a Vittorio Sella una ampia sezione della *"VII Esposizione di Fotografia Alpina".*

Alla mostra, realizzata al Circolo degli Artisti, molti tra i più importanti fotografi e alpinisti espongono le loro realizzazioni.

Tra le circa ottocento fotografie ben 73 erano opera di Vittorio Sella, tra queste figuravano tutte le spedizioni alpinistico-fotografiche: Alaska, Ruwenzori, Caucaso, Karakorum, Sikkim oltre a sezioni specifiche dedicate a stampe di grande formato, vedute panoramiche e alcuni quadri di diapositive. Diverse altre furono le occasioni di collaborazione tra il Museo della Montagna ed il Sella, di questi contatti si trova traccia negli archivi del museo e nella Fondazione Sella di Biella.

Sono appunto la Fondazione Sella e l'Istituto di fotografia alpina Vittorio Sella che, raccogliendo l'eredità spirituale dell'operare di Vittorio, conservano un grande patrimonio documentale unico nel genere. A queste fonti i collaboratori alla mostra hanno attinto dati preziosi per la realizzazione di quanto presentiamo».

* * *

È doveroso ricordare, in chiusura, che la mostra è stata realizzata dal Museo Nazionale della Montagna di Torino con la collaborazione della Regione Piemonte - Assessorato alla Cultura, della Regione Autonoma Valle d'Aosta - Assessorato al Turismo, del Club Alpino Italiano. Le collezioni esposte sono tratte dalla Fondazione Sella, dall'Istituto di Fotografia Alpina Vittorio Sella di Biella, dal Centro Italiano Studio Documentazione dell'Alpinismo Extraeuropeo e dal Museo della Montagna di Torino. Tutte le fotografie esposte sono corredate da schede che aprono un nuovo fronte di ricerca e lavoro sulla figura del Sella; Giuseppe Garimoldi e Silvana Rivoir hanno raccolto importanti dati inediti reperiti in lunghe ricerche archivistiche.

La mostra — che diverrà itinerante in Italia e all'estero dopo la presentazione a Torino — verrà allestita ad Aosta alla Tour Fromage dal 20 febbraio al 10 aprile 1983.

Il riordino dei servizi dell'Unità Sanitaria Locale

Bruno Grossi

La riforma sanitaria è oggi in una fase delicata del suo processo di attuazione iniziato quattro anni fa, tanto lo stesso Governo annuncia l'opportunità di alcune revisioni non di poco conto nella strutturazione, nell'organizzazione, nel finanziamento e nei livelli di assistenza.

Questa situazione di crisi si riflette direttamente sulle Unità sanitarie locali che sono le principali protagoniste del Servizio sanitario riformato e che hanno le responsabilità della gestione dei servizi agli utenti.

Gli amministratori affrontano queste difficoltà intervenendo con provvedimenti specifici nei settori più deboli utilizzando le disponibilità, limitate invero, di risorse economiche, strutturali ed umane. Peraltro, in taluni casi i responsabili delle UU.SS.LL. tentano nuove esperienze mediante l'avvio di processi programmatori al fine sia di cambiare il modo di gestire sia di razionalizzare l'uso delle risorse. Uno di questi è rappresentato dall'Unità sanitaria locale 34 di Orbassano (Torino), la quale, anticipando le norme del piano sanitario regionale, ha avviato il generale riordino dei servizi sulla base di un programma da formulare con la collaborazione tecnico-scientifica di due istituti di ricerca (l'I.R.S.L. - Istituto di ricerche e studi legislativi socio-economici e territoriali, ed il C.I.S.I. - Centro italiano di studi ed indagini), ai quali veniva chiesto di dare risposte diverse rispetto alla ricerca tradizionale e, quindi, di formulare accanto alle indicazioni metodologiche e conoscitive anche proposte che forniscano risposte operative e tempestive ai problemi che insorgono nella concreta gestione.

Da questa accentuazione operativa è scaturita la «Ricerca-intervento» per l'U.S.L., una ricerca sperimentale che rappresenta il tentativo di aprire nuove vie, di far compiere un salto di qualità alla ricerca sanitaria finalizzata, applicata a livello territoriale, a supporto del livello di governo politico ed amministrativo locale.

Essa si muove nell'alveo della cultura politica più avvertita, la quale, in una situazione dove i fatti spesso si governano da soli, rileva l'esigenza di non agire di rimessa, rincorrendo i fatti stessi col rischio di arrivare in ritardo, di non gestire l'emergenza, ma di predisporre la progettazione del futuro proprio per avere un'azione di governo non debole e non alla deriva. Una progettazione dell'azione delle UU.SS.LL. che non può consistere in elaborazione di programmi a lungo termine in attesa di poterli attuare. Gli stessi programmi annuali, se non formulati secondo criteri del tutto innovativi, rischiano di deludere, se si considera che la distinzione di un tempo, classica, tra elaborazione ed attuazione non ha più molto senso in quanto l'elaborazione scaturisce largamente dall'attuazione e da essa è ampiamente influenzata. È indispensabile, quindi, più che modellare obiettivi ed elaborare progetti globali, analizzare i fatti ed intuirne gli sbocchi per farne discendere indicazioni di azioni parziali, anche rapidamente modificabili.

È questa una indicazione di notevole valore innovativo; ma appare la più percorribile, se sorretta dal coraggio del nuovo e dal confronto continuo con le realtà che esprimono i fatti ed i bisogni.

Accanto a queste valenze generali, la Ricerca-intervento — ed il programma di riordino dei servizi che ne è scaturito — esprime anche valenze specifiche.

Rappresenta una novità il disegno dell'U.S.L. di fare in maniera organica un «check-up» pubblico ed aperto (che dimostra la disponibilità alla collaborazione ed al confronto) del suo stato di «salute», offrendo agli amministratori locali ai vari livelli, alle forze politiche e sociali, ai cittadini-utenti l'identità dell'U.S.L., il quadro generale della situazione, il cammino compiuto verso l'attuazione della riforma, le difficoltà esistenti e, soprattutto (sfidando le tentazioni di impotenza e di rassegnazione che sfiorano gli amministratori) un progetto di governabilità della sanità. Un progetto che affronta la realtà ereditata, non esaltante ed in tumultuoso cambiamento, che indica i punti fondamentali da affrontare ai fini dell'efficienza e dell'efficacia degli organi di gestione e dei servizi e presidi, in un contesto in cui i problemi posti dalla limitatezza dei finanziamenti sono determinanti e, quindi, impongono una redistribuzione razionale delle risorse.

È un segno della vitalità della classe dirigente rispetto a chi è abituato a parlare dei problemi di ieri, nonché della volontà di governare il cambiamento per dare ordine allo sviluppo e di rafforzare il centro delle decisioni.

L'U.S.L. 34 prepara, così, il rilancio della propria immagine, che le consente di misurarsi con i problemi emergenti dell'organizzazione e della gestione dei servizi ed anticipa la programmazione socio-sanitaria locale (ora introdotta dalla legge regionale), intendendo avviare subito ed insieme sperimentare il cambiamento nel modo di governare.

Il risultato del lavoro (il rapporto finale è articolato in tre parti: vol. I «Relazione di sintesi» - pag. 289; vol. II «Quadro territoriale di riferimento» - pag. 317; vol. III «Analisi dell'esistente e proposte di interventi a breve e medio termine» - pag. 514) può essere ritenuto di segno notevolmente positivo.

L'analisi dell'esistente, infatti, va in profondità ed evidenzia le realtà ed i nodi da sciogliere. Le proposte di interventi sono in genere attuabili a breve termine ed hanno, alcune, un carattere considerevolmente innovativo ed altre hanno più il segno della razionalizzazione, ma tutte con alto tasso di fattibilità, potendo anche contare su un assenso di massima degli operatori politici.

Esse riguardano tutti i settori essenziali dell'attività della U.S.L.: lo statuto dell'Associazione dei Comuni - regolamento della partecipazione; l'articolazione in distretti dell'U.S.L. 34; l'igiene

pubblica, ambientale e dei luoghi di lavoro ed il progetto-obiettivo «Tutela della salute dei lavoratori in ogni ambiente di lavoro»; il servizio di medicina legale; l'organizzazione e funzionamento dei distretti di base; il progetto-obiettivo «Tutela della procreazione responsabile, della salute della donna, della maternità, dell'infanzia e dell'età evolutiva»; la riorganizzazione del presidio ospedaliero; l'attività specialistica poliambulatoriale; il servizio farmaceutico; il settore socio-assistenziale; l'Ufficio di direzione, il servizio di amministrazione del personale, patrimoniale e legale, il servizio tecnico-economale; il servizio economico-finanziario; il sistema informativo sanitario locale.

Ne scaturisce una proposta realistica di riordino dei servizi, che contiene le azioni più urgenti e fattibili nel contesto delle linee del piano generale dell'U.S.L. e che, pur esprimendo il difficile cammino della stessa, non rappresenta né una abdicazione né una fuga in avanti.

La «Relazione di sintesi» della Ricerca-intervento costituisce anch'essa una novità nel campo della ricerca ed è finalizzata ad una lettura agevole da parte dell'operatore politico che abbisogna di un quadro generale sintetico sia dell'esistente sia degli interventi per «governare» il processo del cambiamento. Inoltre, la natura della Ricerca, con le specifiche finalità operative, ha richiesto un diverso tipo di ricercatori, capaci di unire la rigorosità al pragmatismo e di affrontare l'emergenza progettando il futuro. Una ulteriore novità, infine: la verifica dei risultati della Ricerca, condotta attraverso un esame congiunto del gruppo di lavoro con i vertici politici.

Una «Ricerca pilota» quindi che, sulla base di una indagine socio-economica del territorio, scava nella complessa realtà strutturale, organizzativa e funzionale dell'U.S.L., individua i problemi emergenti ed elabora un progetto organico di proposte, operative e fattibili, a breve termine e medio termine per il riordino dei servizi; una «Ricerca pilota» che intende fornire, nella fase attuativa del Servizio sanitario nazionale, un contributo concreto al nuovo sistema in costruzione ed insieme un modello di collaborazione produttiva tra organi di amministrazione ed istituti di ricerca.

L'esperienza della Comunità montana-USL Elba e Capraia

Giovanni Cecchi *

L'U.S.L. 26 - Arcipelago Toscano, istituita in attuazione della legge di riforma, cura e svolge le attività sanitarie sul territorio dell'isola d'Elba, di Capraia e Pianosa per un numero di abitanti di circa 27.000 unità ed una popolazione turistica che raggiunge punte di 150.000 presenze.

La sua collocazione geografica, completamente distaccata dal continente, rende indispensabile una funzionalità tale da garantire la massima autonomia di intervento ed auto-sufficienza onde limitare al massimo la necessità di ricorrere all'ausilio delle strutture assistenziali esterne nei casi più gravi e di particolare emergenza.

In questo contesto il Comitato di gestione ha scelto per la realizzazione della massima efficienza di intervento la via politica della gestione unitaria di tutte le forze in esso presenti sulla scorta delle esperienze precedentemente realizzate in altri enti.

La bontà del metodo gestionale fu inizialmente sperimentata in seno al Consiglio d'amministrazione del disciolto Ospedale Civile Elbano dove fu ampiamente dimostrato che il raggiungimento degli scopi istituzionali poteva essere meglio realizzato in sede di unanimità decisionali.

Con l'istituzione della Comunità montana dell'Elba e Capraia, avvenuta con legge 1102 del 3-12-1971 e concreta realizzazione con decreto del Presidente della Giunta regionale 272 dell'1-4-1974, l'esperienza politica unitaria è stata nuovamente verificata in termini più decisi ed apprezzata nella sua efficacia a partire dal 1977, coincidente con il vero decollo dell'Ente.

L'attribuzione alla Comunità montana delle competenze in materia di sanità pubblica e gestione dell'U.S.L. ha determinato la prosecuzione della scelta politica anche in questo settore ed i risultati positivi sono molti ed evidenti nella consapevolezza che un settore così particolarmente delicato e direttamente interessante la comunità come quello della salute non debba essere sacrificato da vuoti di potere, da immobilismi, come, purtroppo, spesso avviene in altri settori della vita pubblica.

Dimostrazione è l'impegno dedicato al completamento ed all'apertura della nuova sede ospedaliera ottenuta con il rispetto e l'imposizione di ritmi di lavoro rigidissimi che hanno consentito il superamento delle numerose difficoltà che avevano determinato i continui rallentamenti iniziali.

Ma la volontà di intervento degli amministratori prosegue con l'intento di realizzare forme di efficienza sempre più incisive nell'erogazione del servizio sanitario sul territorio e che più si addicano alle esigenze geografiche che sono ben diverse da quelle riscontrabili sul territorio continentale.

Ed in virtù di questa realtà la priorità assoluta è rivolta a garantire tutti i provvedimenti di medicina e chirurgia d'urgenza, compresa la traumatologia e la realizzazione di un'efficiente assistenza agli anziani che costituiscono più di 1/4 della popolazione residente e che spesso vivono in condizioni di precarietà con un più alto rischio di malattie invalidanti.

In questo contesto un particolare impegno verrà dedicato alle attività di prevenzione e riabilitazione che costi-

* Presidente dell'Unità Sanitaria locale zona 26

tuiscono momenti fondamentali dell'assistenza sanitaria, addirittura più importanti di quelli diagnostico-sanitari.

Con serietà dovrà essere affrontato anche il grave problema proposto dalle tossico-dipendenze che con la sempre più incisiva presenza della struttura sanitaria nel comprensorio ha rivelato un incremento dei soggetti interessati a quote decisamente elevate e preoccupanti. Aggravante è la dilatazione delle presenze turistiche stagionali che contribuiscono proporzionalmente all'aumento ed alla diffusione del problema.

Ma il complesso delle problematiche emergenti può essere affrontato e risolto non solo con un impegno politico ed operativo valido programmaticamente; tale impegno deve essere confortato da una dotazione organica adeguata e sottolineato da una concreta disponibilità finanziaria assolutamente non coincidenti con la realtà attuale.

Prova ne è la grave carenza di personale tale da consentire l'intera gestione a prezzo di grandi sacrifici individuali e da rendere impossibile l'avvio degli interventi decentrati. Mancano infatti gli operatori sanitari e personale necessario a far funzionare addirittura servizi che già esistono sulla carta quali l'ortopedia e la traumatologia.

Come pure assai grave è la carenza di personale amministrativo rimastto quello confluito nell'Ente alla data della costituzione della USL, già sottonumerario all'origine, che deve affrontare i gravi problemi e le grandi responsabilità gestionali con qualifiche assolutamente inadeguate e nel rispetto delle normative contrattuali diversissime e inammissibili.

Grave è anche la situazione finanziaria dell'Ente determinata dall'assoluta inadeguatezza delle disponibilità. Sono infatti valutate in circa 700 milioni le carenze accumulate negli anni 1980-'81, mentre nell'anno in corso le difficoltà sono strettamente collegate alla discontinuità di afflusso delle contribuzioni regionali, sicuramente di origine governativa.

In questa realtà è assolutamente impossibile non solo avviare nuove iniziative in attuazione degli intendimenti riformativi ma anche gestire in modo adeguato tutti i servizi esistenti.

* * *

Un programma di lavoro preciso e sistematico esige innanzitutto una verifica della dotazione corrente delle strutture e la capacità effettiva di intervento di tutto l'insieme.

Il nuovo presidio ospedaliero offre un moderno, accogliente ed efficace complesso capace, attualmente, di 160 posti letto nel quale trovano sede naturale le divisioni di chirurgia e di medicina generale, l'ostetricia e la ginecologia, la pediatria e i servizi di radiodiagnostica, laboratorio analisi, rianimazione e dialisi.

Sul territorio sono in fase di organizzazione i distretti che dovranno attuare gli intendimenti della riforma nell'ambito territoriale degli otto comuni elbani e dell'isola di Capraia.

In considerazione delle attività curate nella zona 26 viene svolto quanto segue:

— Medicina di base: quasi esclusivamente a livello diagnostico curativo con operatori in rapporto convenzionale.

— Servizio di emergenza medica.

— Servizio di guardia medica generica e turistica.

— Attività ospedaliera divisionale ed ambulatoriale.

— Medicina scolastica.

— Profilassi delle malattie infettive.

— Servizi di riabilitazione: limitatamente agli handicaps dell'età evolutiva.

— Servizio cardio-angiologico: svolto nel presidio ospedaliero aggregato alla divisione medica.

— Terapia intensiva cardiologica (U.T.I.C.): aggregata alla divisione medica e composta da tre unità di monitoraggio; purtroppo l'attività non è ancora ufficialmente riconosciuta nonostante sia operante.

— Servizio geriatrico: assai carente per la presenza di una sola sede in grado di ospitare 38 anziani autosufficienti (Casa di riposo) situata in Portoferraio ed assistenza agli anziani di tipo esclusivamente domiciliare curata da due collaboratrici familiari, soltanto nell'ambito territoriale del Comune di Rio Elba.

* * *

La risoluzione dei problemi attuali ai fini di una programmazione sostanziale di provvedimenti da adottare allo scopo in sintesi si evidenzia come segue:

Medicina generale

Miglioramento dei livelli di assistenza come conseguenza della continua maggiore presa di coscienza nell'uso della nuova struttura ospedaliera a disposizione sia nei confronti dei pazienti ricoverati che dell'utenza esterna.

Potenziamento, quindi, del servizio di «dimissioni protette» per i controlli dei pazienti già ricoverati per gravi affezioni e necessari di continui controlli, ed istituzione dell'«ospedale diurno» per i ricoveri a tempo parziale i cui frutti si avranno particolarmente nei confronti dei pazienti anziani da riabilitare, per coloro che necessitano di indagini clinico strumentali in serie, per l'osservazione di certe terapie, ecc.

Evidenti sono i vantaggi che ne derivano sia per i pazienti, sia per l'azione di filtro dell'ospedalizzazione indiscriminata.

Attività sanitarie distrettuali

Realizzazione dei distretti a breve termine con il superamento delle problematiche originate dalla indefinita normativa esistente a regolamentare il rapporto di lavoro di alcuni operatori (medici condotti e delegati).

Attuazione sul territorio delle forme di assistenza più adeguate per fronteggiare le richieste dei pazienti tossicodipendenti con l'utilizzazione di operatori medici e di assistenza sociale.

Servizio di emergenza medica

Incluso nelle attività distrettuali di base richiede una razionalizzazione ot-

USL n. 26

36 sanitari (28 ruolo e 8 no):

6 primari - 5 aiuti - 13 assistenti - 10 medici condotti - 2 veterinari

9 tecnici (8 ruolo e 1 no):

2 laureati - 4 radiologia - 2 analisi - 1 trasfusioni

108 personale parasanitario (105 ruolo e 3 incaricati):

1 caposala - 10 ostetriche - 26 infermieri professionali - 31 infermieri generici - 2 puericultrici - 34 ausiliari sociosanitari - 4 terapisti

1 assistente sanitaria visitatrice

1 assistente sociale

1 educatore asili nido

43 personale esecutivo:

2 capo servizio operai - 3 servizi generali - 1 usciere - 2 vigili sanitari - 6 portieri centralinisti - 17 operai alta specializzazione - 12 operai specializzati

23 amministrativi (21 ruolo e 2 incaricati):

1 direttore - 2 coordinatori - 2 collaboratori - 5 aggiunti - 9 applicati - 3 assistenti - 1 archivista

tenibile sulla scorta delle esperienze accumulate e riguardante l'ottimizzazione del numero degli operatori con l'intendimento di cercare il superamento di alcuni vincoli normativi e tecnici quali:

— trasferte e problemi logistici ovviabili mediante l'utilizzazione del personale medico esistente sul territorio;

— maggiore collaborazione fra medici di base e di guardia;

— educazione dell'utenza all'uso del servizio;

— perfezionamento dei metodi di contatto fra utenza e guardia e sulla velocità d'intervento.

Guardia turistica

Miglioramento del servizio in termini di efficienza essendo stata ampiamente dimostrata la sua utilità.

Prevenzione

Potenziamento della medicina scolastica e prevenzione delle malattie infettive mediante l'attivazione dei distretti ed un migliore impiego dei medici condotti e delegati indubbiamente sotto-utilizzati.

Indispensabile è l'istituzione di un servizio diabetologico e per malattie dismetaboliche per la forte incidenza sul territorio comprensoriale del diabete mellito e complicazioni derivanti; esigenza, questa, dettata anche dalla mancanza di un centro diabetologico in tutta la provincia di Livorno causa di numerosi trasferimenti alla più lontana sede di Pisa.

Questo servizio potrebbe costituire una branca della medicina generale già esistente.

Educazione sanitaria

Attuazione delle direttive regionali in materia ed integrazione sul piano locale degli interventi nei confronti delle malattie dismetaboliche ed infettive, ma, soprattutto, nei confronti delle tossico-dipendenze e dell'etilismo cronico.

Medicina sportiva

Istituzione di un servizio che consenta più approfonditi accertamenti per la valutazione dell'idoneità a svolgere attività agonistiche mediante il potenziamento strumentale ospedaliero (ergometri, spirometria, ecc.).

Riabilitazione

Organizzazione del servizio di recupero e rieducazione funzionale tenendo conto di quelli che sono gli intendimenti della legge di riforma che estendono a tutti i cittadini l'erogazione di questo tipo di prestazioni e non soltanto alle categorie di invalidi particolari.

Nell'intento di realizzare la giusta efficienza si dovrà intervenire rispettando il seguente complesso di prestazioni:

— accertamento precoce dell'invalidità;

— prevenzione e contenimento delle conseguenze invalidanti;

— trattamento dei deficit funzionali;

— adattamento della persona ad eventuali minorazioni permanenti;

il tutto allo scopo di realizzare il recupero dell'autosufficienza con l'intervento dell'unità operativa specifica che in forma compatta opererà su tutto il territorio assicurando una continuità terapeutico-riabilitativa dalla fase acuta della malattia (presidio ospedaliero) al domicilio del paziente.

Prima fase da realizzarsi a breve termine deve essere l'attuazione dell'unità operativa di recupero ed educazione funzionale e l'istituzione del servizio di riabilitazione nel presidio ospedaliero.

Cardiologia

I principali obiettivi da realizzare sono:

— potenziamento del servizio cardioangiologico;

— istituzione di un'unità di terapia intensiva cardiologica;

— disponibilità di un'unità mobile d'emergenza.

La Regione ha già stanziato i fondi necessari all'acquisto delle strumentazioni di ecocardiografia, elettrocardiografia dinamica secondo Holter, tests da sforzo con cicloergometro, indagini vascolari effetto Dopler, poligrafia.

La IV Commissione regionale dovrà pronunciarsi in merito alla relazione tecnica trasmessa a sostegno della necessità di realizzazione dell'unità di terapia coronarica.

La disponibilità di un organico adeguato alle esigenze istituzionali dell'ente consentirà di effettuare il servizio dell'unità mobile d'emergenza, procedendo però fin d'ora all'acquisto dell'autoambulanza attrezzata allo scopo.

Geriatria

Verrà realizzato un servizio di assistenza agli anziani, in grado di operare distrettualmente, ispirato alla globalità degli interventi e che proceda alla spedalizzazione dei pazienti soltanto nei casi limite onde evitare il trauma derivante dall'abbandono del proprio ambiente esistenziale in cui l'anziano è inserito creando residenze assistite e servizi domiciliari.

In questo contesto dovrà essere costituita la seguente struttura organizzativa:

1) *nei distretti:*

— assistenti domiciliari nel rapporto regionale di 1/10;

— infermieri domiciliari;

— assistenti sociali;

— tecnici della riabilitazione;

— medici di base;

— consulenti geriatrici e specialistici;

— residenze sociali assistite per gli esclusi dall'ambiente familiare;

— ambulatori geriatrici;

2) *nel comprensorio:*

— sezione di riabilitazione a lungo termine o lungodegenti per pazienti non autosufficienti affetti da malattie croniche o invalidanti;

— ospedale diurno.



Il Convegno mari-monti-terme a Lauria

Sabato 11 settembre si è svolto presso la sede della Comunità montana del Lagonegrese l'incontro tra gli amministratori del Golfo di Policastro e quelli delle zone interne della Basilicata, Campania e Calabria facenti parte delle Comunità montane del Bussento, Alto Tirreno, Vallo di Diano, Alto Agri, del Pollino, del Lagonegrese, Medio Sinni Raparo e del Sarmento.

Alla riunione, oltre agli amministratori degli enti locali ed intermedi, hanno partecipato l'Assessore al Turismo della Provincia di Potenza prof. Antonio Brando, il Presidente dell'Azienda di Soggiorno e Turismo di Maratea geom. Biagio Vitolo, il Presidente della Consulta del Pollino dott. Giovanni Pandolfi, numerosi professionisti delle tre regioni interessate e Presidenti di Cooperative di tecnici.

La relazione introduttiva è stata svolta dal Presidente della Comunità montana del Lagonegrese prof. Giuseppe Larocca, che ha illustrato i piani quinquennale ed urbanistico territoriale realizzati dalla Comunità montana da lui presieduta.

La relazione sviluppata lungo un preciso itinerario: Mare - Monti - Terme, ha messo in evidenza le linee essenziali per pervenire ad una programmazione reale, mediante una serie di realizzazioni: 1) viarie su gomma e su strada ferrata; 2) impianti turistici, al mare ed in montagna; 3) potenziamento dell'agricoltura tradizionale e sperimentale; 4) potenziamento dell'artigianato ed altre attività terziarie; 5) industrializzazione; 6) valorizzazione delle acque termali di Latronico e di quelle curative della sorgente di Fiumicello di Lauria; 7) valorizzazione dei due massicci montuosi: il Pollino ed il Sirino.

Il Presidente Larocca ha evidenziato, pure, che in ogni tempo i rappresentanti delle regioni intervenute al Convegno hanno operato per rendere più facili e possibili i rapporti tra loro: la ferrovia Sicignano-Lagonegro con proposta di collegamento con la rete ferrata Tirreno-Val d'Agri-Potenza-Foggia, la ferrovia Calabro-Lucana (Lagonegro-Castrovillari-Sibari), l'Autosole, la progettata strada Bussentina-Valle del Noce, la Valle Mercure Lao-Scalea, l'Autosole Prodino Grande-Maratea, la Lago Sirino-Mare, l'itinerario Tirreno-Ionio-Europa, il Parco Nazionale del Pollino in territorio calabro-lucano, la valorizzazione del Sirino e delle Terme di Latronico, la Fondo Valle Sinni.

Ha ricordato che il territorio ha in comune anche un'accentuata pericolosità sismica, tant'è vero che ha subito gravissimi danni dalle ultime scosse telluriche, danni che richiedono interventi massicci sia per quanto attiene la ricostruzione che lo sviluppo.

Ha infine messo in evidenza la pericolosità derivante dall'inquinamento delle acque dei numerosi fiumi e conseguenzialmente dell'intera fascia del mare che bagna la costa dell'intero Golfo di Policastro da Palinuro sino ad oltre S. Nicola Arcella.

Il prof. Brando ha illustrato l'interesse e l'impegno del Consiglio provinciale per lo sviluppo integrale del vasto territorio in esame dicendo:

«... *La Provincia, per quanto di sua competenza, guarda con attenzione le varie proposte indicate dal Presidente Larocca specialmente per il settore viario più specificatamente demandato all'Amministrazione provinciale. Di recente sono state progettate ed appaltate numerose perizie alcune delle quali riguardano strade ricadenti nella parte di territorio tra i due massicci: Pollino e Sirino, e dei due mari: Tirreno e Ionio. Prossimamente* — ha continuato — *sarà affrontata con maggiore incisività tutta la problematica riguardante la ricostruzione e lo sviluppo su vasta scala in applicazione della legge 219 e delle leggi precedenti e successive*».

Il Presidente dell'Azienda di Soggiorno e Turismo di Maratea geom. Vitolo nel suo intervento ha ricordato, fra l'altro, il lavoro a suo tempo svolto dal Consorzio del Golfo di Policastro che per buona parte, migliorato ed aggiornato, corrisponde alle esigenze di sviluppo che si vuol dare al territorio.

Tale risultato sarà possibile raggiungere se alle proposte seguiranno concreti impegni politici riscontrabili nei necessari finanziamenti.

Quindi la relazione del Presidente della Consulta del Pollino, dott. Pandolfi, il quale ha illustrato le varie tappe del progetto Pollino in avanzata fase di avvio per la parte interessante il territorio della Basilicata.

La Consulta di cui fanno parte gli Amministratori dei Comuni e Comunità montane aventi proprietà sul massiccio è pure la risultante della legge di sviluppo regionale.

«*Anche per la parte montuosa del nostro territorio, il Pollino, Parco Nazionale, ed il Sirino, occorre un'azione più precisa e puntuale per pervenire a risultati positivi*».

Alberti, Vice Presidente della Comunità montana del Lagonegrese, ha detto: «*Collegare in maniera funzionale il Tirreno al massiccio del Pollino, del Sirino e perché no del Monte Favino nel territorio di Castelsaraceno, permetterebbe uno sviluppo turistico ma anche complementare al turismo di natura interessante per il decollo economico della zona e la concretizzazione del principio del favorimento delle zone interne*».

A conclusione dei lavori il Presidente Larocca ha informato della iniziativa dell'UNCEM regionale di Basilicata di realizzare un grosso Convegno a carattere meridionale sui problemi interessanti lo sviluppo delle aree interne e costiere, Convegno che dovrà essere studiato e programmato con l'UNCEM nazionale, le Delegazioni delle Regioni Meridionali e l'Azienda di Soggiorno e Turismo di Maratea dove è stato deciso di svolgere detto Convegno.

A conclusione è stato approvato l'ordine del giorno che segue.

Gli amministratori dei Comuni facenti parte delle Comunità montane Alto Tirreno, Vallo di Diano, del Bussento, del Pollino, Alto Agri, del Sarmento, del Lagonegrese, del Medio Sinni Raparo, riuniti a Convegno l'11 settembre a Lauria presso la sala consiliare della Comunità montana sul tema: «Mare - Monti - zone interne della Basilicata, della Calabria e della Campania ricadenti nelle menzionate zone interne» ...

Ad unanimità hanno approvato di svolgere una incisiva azione di coordinamento perché le popolazioni, gli Am-

ministratori, i politici di ogni ordine e grado in unità di intenti vengano sensibilizzati a prospettare a chi di competenza la realizzazione delle seguenti opere:

1) Collegamento viario su strada ferrata

a) Sicignano - Lagonegro - Litoranea SA-RC;

b) Tirreno - Lagonegro - Val D'Agri - Potenza - Foggia.

2) Collegamento viario su gomma

a) Tirreno - Prodino Grande - Autosole;

b) Lago Sirino - Mare;

c) Ogliandrino - Fosso Bidente - Val D'Agri;

d) Bussentina - Valle del Noce;

e) Miglioramento e potenziamento della rete viaria esistente specialmente quella interessante il collegamento col mare, con il Pollino, con il Sirino, con la Calda di Latronico.

3) Progetto Tirreno - Ionio - Europa.

Risorse:

a) valorizzazione della sorgente curativa di Fiumicello di Lauria e della Calda di Latronico;

b) valorizzazione più accurata dell'intera costa con realizzazione di infrastrutture e strutture armonizzate in modo tale da abbellire e non danneggiare il paesaggio;

c) potenziamento in tutto il territorio dell'agricoltura tradizionale e sperimentale;

d) realizzazione di poli artigianali sia di interesse comunale che intercomunale;

e) valorizzazione e realizzazione di infrastrutture per gli sports invernali sui campi da sci del Pollino e del Sirino;

f) industrializzazione;

g) disinquinamento.

I presenti hanno altresì deliberato di incontrarsi almeno ogni tre mesi in zone diverse per verificare la validità dell'azione svolta e programmare tutte le opportune e valide iniziative necessarie ad accorciare i tempi di realizzazione dei vari programmi.

È stato pure deciso di dare tutto l'opportuno appoggio alla proposta dell'UNCEM regionale di Basilicata di realizzare un Convegno a carattere interregionale sui problemi interessanti lo sviluppo delle aree interne e costiere, da studiare e programmare con l'UNCEM nazionale, le Delegazioni delle Regioni Meridionali e l'Azienda di Soggiorno di Maratea dove è stato deciso di svolgere il Convegno.

Il Centro di riproduzione selvaggina della Comunità montana Alto Tevere Umbro

A Molino Chicchioni di Pietralunga è stato inaugurato il Centro di riproduzione di selvaggina da penna realizzato dalla Comunità montana «Alto Tevere Umbro» in economia con l'impiego della manodopera dei propri dipendenti, che, come ha sottolineato il Presidente Zigrino, vanno elogiati per l'enorme disponibilità e la capacità di adattarsi all'espletamento di mansioni diverse.

A Molino Chicchioni, per l'inaugurazione erano presenti l'Assessore regionale alla caccia prof. Venanzio Nocchi, i componenti la Giunta della Comunità montana, il dott. Fabio Baldoncini amministratore dell'A.S.F., il Sindaco di Pietralunga Giorgio Leporatti, l'Assessore alla caccia della Provincia di Pesaro Vitali, le associazioni cacciatori, le guardie forestali e i rappresentanti sindacali.

Il Centro, realizzato con i criteri più moderni e funzionali, ospita già cinquemila fagiani pronti per essere immessi nei boschi compresi tra Pietralunga e Bocca Serriola, destinati a divenire una delle zone faunistiche più valide della Regione. Nel Centro, in tempi successivi, oltre ai fagiani, verranno allevati starne, pernici rosse, coturnici e lepri per ripopolare i boschi altotiberini, un tempo ricchi di queste specie.

Nel futuro piuttosto ravvicinato verrà creato un altro centro per l'allevamento di animali ungulati a Rogni che, in fasi diverse, alleverà daini, mufloni e caprioli.

Gli interventi realizzati e programmati dalla Comunità montana si inseriscono nel piano faunistico regionale e, oltre alle finalità ecologiche, tendono al concretamento di vantaggi economici.

Il Centro di Chicchioni, come ha spie-



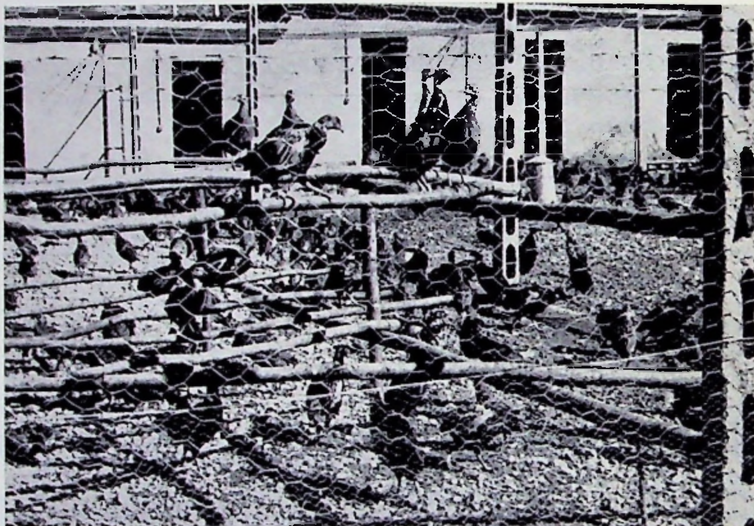
La visita al Centro durante l'inaugurazione

gato il Presidente Zigrino, intende garantire l'allevamento di selvaggina da penna con ceppi geneticamente idonei all'ambiente da ripopolare. Il complesso consentirà un consistente risparmio economico nell'approvvigionamento della selvaggina: l'immissione di razze autoctone; il controllo diretto degli animali allevati e, con le sue voliere dalle grandi dimensioni, sarà in grado di produrre volatili dotati dell'ambientamento e dell'addestramento necessari e di alta selvaticità.

Il centro è stato ricavato dal recupero di strutture di una ex casa colonica e con la recinzione perimetrale e all'allevamento con rete metallica romboidale di due metri di altezza, ristrutturazione degli stabili adibiti a box parchetti, voliere per selvaggina piccola che necessita ancora di ricovero e una grande voliera di finissaggio per la selvaggina adulta, lunga 90 metri, larga 20 e con altezza di due metri e cinquanta, a due scomparti. La voliera è inserita razionalmente nell'ambiente naturale e permette dunque un ambientamento pressoché naturale alla selvaggina prima di essere lasciata in libertà. Nei programmi del centro ci sono almeno quattro obiettivi fondamentali: puntare al ripopolamento di altri terreni collinari e montani, arrivare alla vendita di riproduttori geneticamente puri, forniture alimentari con esemplari provenienti dalla selezione, vendere la selvaggina anche a comunità e associazioni venatorie della zona e delle regioni limitrofe.

Per ora a Chicchioni viene saltato il ciclo di allevamento. I volatili vengono prelevati direttamente dai produttori poiché le difficoltà che presenta il primo stadio dell'allevamento della selvaggina sono notevoli.

Nel giro di un paio di anni, il centro di Chicchioni dovrebbe completare tutte le fasi dell'allevamento e arrivare alla piena funzionalità con una produzione di circa trentamila esemplari all'anno.



La Cooperativa PALIT per lo sviluppo della Valchiusella

Nanni Francisco *

Il turismo estivo in Valchiusella è una realtà ormai da tempo collaudata. Ne costituisce testimonianza il numero di villeggianti che in luglio e in agosto, nei soli comuni di alta valle, raggiunge e supera le 4.000 unità, senza tener conto di quanti non trovano adeguata sistemazione in case private o alberghi. In tal caso non è fuori luogo parlare di un totale che oscilla fra le 80.000 e le 100.000 presenze annuali in questa piccola Comunità montana (12 Comuni) della provincia di Torino.

Per quanto concerne il turismo invernale, una risposta positiva ci viene dal lavoro dei soci della Cooperativa «Palit».

Il sorgere e lo svilupparsi di questa associazione, che costituisce un fatto forse unico oggi in Italia, trova la sua ragion d'essere in una sentita vocazione per la montagna da parte di un gruppo di amici dello Sci Club Valchiusella, sodalizio che ha alle spalle una storia di venti anni di attività e di esperienza.

Alla base della iniziativa «Palit» stanno due fatti: la constatazione, da un lato, che gli impianti sciistici di Cima Bossola (a suo tempo esempio di coraggiosa impresa «pionieristica») si rivelavano inadeguati per la brevità del percorso e la irregolarità di innevamento, dovuti al tipo di esposizione e alla bassa quota, e l'individuazione, d'altro lato, di ampie distese sotto le pendici di Punta Palit (quota 2.070), che si rivelavano particolarmente adatte per l'installazione di una stazione sciistica dotata di parecchi chilometri di piste.

La «Palit» si costituisce in Società cooperativa a responsabilità limitata, con regolare atto notarile, nella primavera 1979.

Gli scopi sociali non sono limitati al settore degli sport invernali, ma sono di più grande portata, inseriti in una più vasta problematica, che ha come tema centrale lo sviluppo turistico della Valchiusella.

Il formarsi della Società è data importante, perché rappresenta il coronarsi di un lavoro già svolto, ma soprattutto il punto di partenza per forme più concrete di progettazione e di realizzazione.

Risale infatti alla seconda metà degli anni '70 tutta una fitta rete di incontri e dialoghi che coinvolgono lo Sci Club Valchiusella, la Comunità montana, le Amministrazioni comunali, la Consorteria Valchiusella, il Corpo Forestale dello Stato. Si interpellano anche privati cittadini.

Sul finire degli anni '70, protagonisti i soci della «Palit», si formano commissioni che raccolgono preziosi dati e formulano concrete proposte in ogni singolo settore: dalla viabilità all'urbanistica, dalle attività alberghiere, commerciali e artigianali alle attrezzature per il tempo libero, dall'agricoltura all'allevamento del bestiame, al patrimonio forestale.

Motivi di spazio ci impediscono di relazionare dettagliatamente intorno all'intenso lavoro svolto dalle commissioni, che riempirebbe decine di pagine. Vogliamo però citare alcuni dati che dimostrano come l'opera della Cooperativa non sia a senso unico, nella sola direzione degli sport invernali, ma investa, come abbiamo già accennato, un'area più vasta.

Con un censimento urbanistico sono state classificate le abitazioni nelle frazioni della zona di Traversella, quasi tutte oltre i 1.000 metri: 445 case abitate, di cui 141 annualmente. E 177 in stato di parziale abbandono, ma ristrutturabili, in modo da poter essere adibite a ricettività di tipo turistico.

La Commissione forestale fornisce dati circa la produzione del legname: bosco ceduo, fustaie di querce, abetine di mezza altezza, pino strobo, abete rosso, larice. Ed evidenzia i rapporti fra produzione totale e produzione di legname d'opera, sottolineando come questa produzione possa e debba essere incentivata.

Per quanto concerne il patrimonio zootecnico, per l'anno 1979, gli esperti rilevano la presenza di 3.300 bovini, 2.000 ovini e 300 caprini. Affermano che il patrimonio zootecnico può essere potenziato. Infatti la densità del bestiame, che in Francia e Olanda è di 1 capo per 1,7 ha, in Valchiusella è di 1 capo per 3 ha.

Attualmente i consumi di carne in valle sono di 13 quintali alla settimana, di cui 9 quintali di produzione locale e 4 quintali di provenienza esterna. Sotto questo profilo, si nota, il lavoro di spietramento e despugliamento per la costruzione delle nuove piste sciistiche recupera vaste aree per i pascoli estivi.

Altro interessante aspetto, il rilevamento delle specie di animali, che rappresenta strumento di valido aiuto per la difesa della fauna esistente, con l'elenco di specie che, se non adeguatamente protette, rischiano la totale estinzione: citiamo la sempre più rara presenza di aquile, poiane, nibbi, pernici bianche, martore, faine, ermellini, donnole, puzzole e tassi.

Ricordiamo ancora l'opera delle commissioni che si sono occupate di viabilità e sentieristica: hanno fornito dati circa le condizioni delle strade esistenti, hanno proposto possibili miglioramenti, hanno suggerito nuovi tracciati. Si tratta di una realtà, come vedremo, operante. Si è proposto inoltre il ripristino di vecchi sentieri per suggestive escursioni nel periodo estivo.

E ancora, sono state individuate aree con possibilità di sistemare 200 roulottes in estate e 300 in inverno in campings attrezzati.

Ma veniamo al turismo invernale.

Nella stagione 1978-'79 la commissione sciistica ha esplorato la zona che sale da frazione Fondo (sopra Traversella) ai 1250 metri di Pian Vaudanza, ai 1500 del Limite Pineta, ai 1750 di Giasvere-Torretta e su, oltre lo spparti-

* Presidente della Cooperativa

acque di Torrette-Piera, fino ai 2000 metri di Punta Palit.

Si constatano soddisfacente insolazione e ottimali condizioni di innevamento, da una media di oltre mezzo metro alla stazione di partenza di Pian Vaudanza ai 190 - 200 centimetri alle più alte quote.

Gli esperti sottolineano come, data la configurazione del terreno, non vi siano pericoli di caduta di valanghe. Individuano la possibilità di tracciare una ventina di chilometri di piste, larghe ciascuna 30 metri e utilizzabili da ogni categoria di sciatori. E anticipano la notizia di una possibile omologazione da parte della F.I.S.I. per tutte le specialità: discesa, speciale, gigante.

I progetti contenuti nella proposta «Palit» sono molti. Si parla di seggiovia, sciovie, piste di fondo, piste di pattinaggio, piste di slittino. E di un possibile palazzetto del ghiaccio. Il tutto accompagnato da una serie di indicazioni per il funzionamento degli impianti e dei relativi servizi: posti di ristoro, mezzi battipista, locali riscaldati per spogliatoi, docce, sciolinatura, servizio di noleggio (sci, scarponi, ecc.), parcheggi, presenza di validi istruttori.

Passiamo dai progetti sulla carta alle realizzazioni.

Attualmente è già pronta e transitabile la strada di accesso alla stazione di partenza di Pian Vaudanza, lunga circa un chilometro. Altrettanto pronta e transitabile la strada di servizio che raggiunge i 1.800 metri di Pian Torrette. Quest'ultima strada è destinata a rimanere come stabile via di comunicazione per i margari che salgono agli alpeggi nei mesi estivi.

Inoltre sono in fase di montaggio gli impianti di risalita previsti per quest'anno: una seggiovia biposto lunga 1.400 metri con una portata oraria di 1.200 persone, e due sciovie lunghe rispettivamente 500 e 900 metri. Questi nuovi impianti rendono disponibili per la prossima stagione circa 10 chilometri di piste.

In attesa dell'allacciamento ENEL la Cooperativa ha già provveduto all'acquisto e alla sistemazione di due capaci gruppi elettrogeni che sono in grado di garantire il regolare funzionamento degli impianti.

Sotto questo profilo risulta particolarmente importante la futura presenza dell'ENEL, che consentirà di portare la luce nelle borgate a monte di Traversella.

La presenza di luce elettrica, telefono, radio, televisione ed altri beni un tempo considerati di lusso ed oggi necessari, può rappresentare un valido invito ai giovani, affinché non disertino la montagna, scegliendo lavoro e residenza in centri abitati più comodi e vivibili.

Per quanto concerne il finanziamento della Cooperativa, accanto a un mutuo agevolato di 750 milioni (con contributo interessi della Regione Piemonte), il capitale è fornito dai soci con quote individuali di 2 milioni e supera oggi la cifra di mezzo miliardo. Si prevede la possibilità di elevare il capitale sociale sia con nuove adesioni, sia con l'elevazione delle quote di partecipazione dei singoli, sempre però evitando investimenti che abbiano carattere di speculazione a fini di lucro.

I soci sono passati, in breve volgere di tempo, da poche decine a 100, ai 252 della scorsa primavera, agli attuali 300. Entro qualche mese si stima che possano superare i 400.

Sotto il profilo della partecipazione è interessante rilevare come siano rappresentati tutti i comuni della valle. E come, nella scorsa primavera, su 252 soci, 40 fossero impiegati, 37 artigiani, 55 operai, 59 commercianti, oltre a contadini, studenti, insegnanti, piccoli imprenditori e pensionati.

Abbiamo detto all'inizio che l'esperienza «Palit» costituisce un fatto forse unico oggi in Italia.

La vera grossa novità consiste nel fatto che tutto dipende dal lavoro dei soci, che hanno dato il via all'iniziativa,



Soci della Cooperativa AGRO-PALIT impegnati in lavori stradali e di esbosco nella Comunità montana Valchiusella



hanno svolto le necessarie indagini, hanno raccolto dati e formulato proposte, hanno partecipato alla redazione del progetto. Sono attualmente impegnati nella costruzione degli impianti e delle infrastrutture. E saranno protagonisti nella gestione dei medesimi.

Il problema della gestione comportava il reperimento di personale idoneo per lo svolgimento delle varie mansioni. La Cooperativa «Palit» in questi anni ha dato il via ad un'opera di qualificazione che, partendo dalle iniziali prestazioni caratterizzate dal volontariato, dovrà tradursi in forme di occupazione stabile, data la possibilità (in parte già operante), di combinare periodi di lavoro agricolo-forestale nella bella stagione con le attività legate al funzionamento di una stazione invernale. E in questo senso si è rivelata particolarmente utile l'esperienza vissuta dai soci, impegnati nella conduzione e gestione degli impianti di Cima Bossola in questi ultimi tre anni.

Da notare che nel luglio 1980 si è costituita anche la Cooperativa Agro-Palit, con lo scopo di promuovere in Valle un'aggiornata e concreta gestione delle risorse produttive in campo agricolo, zootecnico e forestale, intesi come strumenti di produzione e quindi di tutela del patrimonio economico, ambientale e culturale valligiano.

A questa iniziativa hanno aderito ben presto alcuni giovani disoccupati della Valle che, appunto resistendo a proposte anche allettanti provenienti da fonti occupazionali extra-valligiane, intendono rimanere in loco e prestare la loro opera in attività agricolo-forestali proprie ormai di un esiguo numero di montanari.

I soci della Cooperativa attualmente sono 23, di cui 10 sono già dipendenti fissi e svolgono da mesi la propria attività. Si prevede entro breve termine di aumentare questo gruppo di lavoro fino a 15 persone, tutti giovani che a causa della crisi occupazionale che ci investe in considerazione della recessione in atto nel settore industriale canavesano non troverebbero altrimenti fonte di reddito.

L'attività della Cooperativa si svolge in due periodi distinti: il primo, più breve, è quello invernale in cui vi è una stretta collaborazione con la Cooperativa «Palit», nella gestione degli impianti di risalita in località Fondo - Valchiusella, consentendo perciò l'integrazione di reddito stagionale ai dipendenti. L'altro è quello estivo volto alla gestione del territorio della Comunità montana Valchiusella.

In riferimento a quest'ultimo periodo, che dura in pratica nove mesi l'anno, è stato predisposto un programma di potenziamento delle attività che già si svolgono e di innovazione con iniziative che richiedono mezzi adeguati e personale preparato.

In particolare:

1) *Gestione di aree boschive*, con nuovi impianti e conservazione delle aree boscate. Al riguardo la Comunità montana Valchiusella dispone di alcuni progetti già finanziati dalla Regione Piemonte riguardanti lavori di miglioramento del soprassuolo boschivo nei comuni della Valle per un totale di circa 25 Ha. Tali interventi sono ri-

volti al miglioramento di boschi cedui, di fustaie, di conifere; alla riutilizzazione dei castagneti da frutto o alla loro conversione in cedui e all'invecchiamento con altre specie sia latifoglie che conifere.

2) *Gestione e difesa del territorio* con opere di difesa idrogeologiche, mediante la manutenzione di strade e piste di nuova costruzione, pulizia dei boschi, regimazione delle acque e riassetto e consolidamento delle zone franose.

3) *Recupero dei pascoli* mediante decespugliamento, spietramento, semine appropriate e creazione o manutenzione delle necessarie opere fondiarie per la gestione dei medesimi, quali fabbricati, ricoveri per bestiame, acquedotti rurali e vie di accesso. Al riguardo con alcuni comuni della Valle si è già in fase operativa sia nella manutenzione di strade comunali di collegamento con i pascoli sia con opere di consolidamento nelle frane e miglioramento delle strutture fondiarie degli alpeggi.

4) *Recupero dei sentieri montani* a scopo turistico, ricreativo e agroturistico, come il tratto Valchiusella della Grande Traversata delle Alpi e alcuni altri sentieri sistemati e segnalati di recente per incarico della Comunità montana.

5) *Incremento di alcuni allevamenti minori* quali l'apicoltura (attività svolta in proprio da alcuni soci) e la elicicoltura e la collocazione del prodotto in Valle in relazione all'afflusso turistico che si verifica nella stagione invernale ed estiva.

Per ovvie necessità il personale dovrà essere professionalmente istruito: al riguardo si sta predisponendo una domanda alla Regione Piemonte per ottenere il finanziamento di un corso di qualificazione agricolo-forestale. In particolare il corso potrà inserirsi nel progetto per il recupero e riassetto idrogeologico-forestale di circa 50 Ha. occupati da una abetina di Abeti bianchi, vittima di un degrado irreversibile qualora non si intervenga, che si è costituita da sé e si sta espandendo per inseminazione naturale. Tale entità è in prossimità dei costituendi impianti di risalita della Cooperativa Palit, e quindi insieme con il recupero degli alpeggi e dei pascoli potrà diventare un'attrattiva turistica notevole in una zona abbandonata da oltre 30 anni e pressoché inaccessibile.

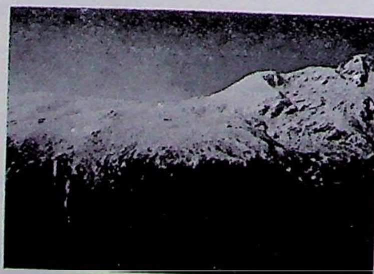
La Cooperativa, pur avendo raggiunto una certa stabilità finanziaria grazie alle entrate derivanti dal lavoro dei soci che si sono autotassati per una certa percentuale sul corrispettivo orario, ha ora richiesto l'intervento degli Assessorati alla Montagna e all'Agricoltura della Provincia di Torino per poter disporre dei mezzi e delle attrezzature indispensabili per il programma di potenziamento dell'attività suesposta.

A tale scopo si è predisposto un piano di spesa di circa 200 milioni per l'acquito di tali attrezzature, alcune delle quali esulano dal settore forestale e riguardano lo sgombero neve nella stagione invernale; al riguardo la Cooperativa intende continuare il rapporto instaurato con la Comunità montana Valchiusella da cui ha ricevuto i lavori in appalto per lo sgombero neve delle strade secondarie nella scorsa stagione invernale.

Si potrà così continuare a garantire l'occupazione locale svolgendo anche dei servizi sociali per alleviare le fatiche di chi ancor oggi vive e lavora in un ambiente ostile e purtroppo in condizioni sovente precarie; ma è soprattutto importante il fatto che i soci, tutti giovani valligiani, permanendo la possibilità occupazionale in Valle, potranno continuare nella conduzione delle loro piccole aziende familiari a carattere zootecnico a supporto dei loro genitori con la possibilità oggettiva non solo di continuarne l'attività ma forse anche di potenziarla ed aggiornarla.







Vedute invernali della zona di sviluppo turistico Giasvere - Palit

La XVII sessione della Conferenza dei Poteri locali e regionali in Europa

Come avevamo annunciato, dal 19 al 21 ottobre 1982 si è svolta a Strasburgo la 17ª sessione della Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa sul tema «Lo sviluppo delle regioni agricole rurali e montane».

Sugli aspetti particolari delle regioni di montagna è stato relatore il Segretario generale dell'UNCEM Giuseppe Piazzoni, che ha presentato la relazione pubblicata integralmente sul n. 10/1982 di questa rivista.

Dopo aver dimostrato come il problema posto dalle regioni montane e la sua soluzione costituiscano un compito di portata europea, che quindi bisogna affrontare a livello europeo, Piazzoni ha così sintetizzato le proposte, indicate nel documento finale che ha chiesto all'Assemblea di approvare:

«1) Al Comitato dei Ministri che promuova la campagna per il mondo rurale prevista per il 1986-'87, preparandola adeguatamente.

2) ai Governi dei paesi membri chiediamo di definire con precisi criteri le zone montane destinatarie di specifici interventi.

3) Alla CEE diciamo che la politica comunitaria per le zone montane e svantaggiate deve articolarsi oltre che mediante i provvedimenti per l'agricoltura, cui deve intendersi collegato il settore forestale, mediante l'utilizzo del fondo per lo sviluppo regionale e del fondo sociale europeo, riconosciuti quali strumenti atti a favorire il riequilibrio territoriale e settoriale in Europa; bisognerà migliorare gli aiuti alle zone di montagna svantaggiate e coordinarli con le misure consentite dallo Stato, dalla regione o dall'organismo responsabile interessato.

4) Al Parlamento europeo di associarsi alla campagna europea per il mondo rurale stimolando Commissioni e Governi per operare profonde riforme della politica agricola.

5) Infine vogliamo impegnare tutti gli enti locali, e noi stessi amministratori dei Comuni, delle Province, Dipartimenti, Contee, distretti e regioni ad operare gli interventi necessari coinvolgendo e facendo partecipare le stesse popolazioni che credono e si riconoscono nelle istituzioni locali».

* * *

Nel dibattito sono intervenuti per l'Italia oltre al Presidente dell'UNCEM dr. Edoardo Martinengo, anche Martini (Segretario generale AICCE) e Caldiroli (Consigliere regionale Lombardia).

Rispondendo agli intervenuti, Piazzoni ha confermato al deputato europeo on. Fru (RFA) il positivo giudizio sulla direttiva CEE n. 268/85 aggiungendo che è necessario allargare gli interventi comunitari a favore dell'agricoltura, anche per integrare il reddito nelle regioni montane, impegnando i governi dei singoli paesi ad aggiungere fondi propri a quelli del FEOGA. È altresì necessario avere una visione d'insieme per tutti gli interventi finanziari della Comunità.

Dare speranza ai giovani, ha detto un amministratore della Baviera! La nuova direttiva CEE n. 81/528 che prevede un aiuto speciale, sia pure limitato a 7.254 ecu, per i giovani agricoltori, dovrà essere attuata ed integrata in tutti i territori montani.

La forestazione, è stato giustamente rilevato, costituisce un problema chiave per le zone montane. Ed i governi nazionali dovranno incoraggiarla. Grave è il fenomeno degli incendi boschivi. Al riguardo il relatore ha citato dati recentemente emersi nel dibattito al Parlamento europeo. Nei tre paesi mediterranei (Italia, Grecia e parte meridionale della Francia) nel triennio 1979-'81 sono bruciati mediamente 100.000 ettari all'anno di boschi, mentre nei sette altri paesi (compresa la Francia interna) gli incendi, nello stesso periodo, hanno colpito 1.600 ettari di boschi! Il servizio aereo per l'avvistamento e lo spegnimento degli incendi è importante. In Italia quest'anno, essendo stato potenziato tale servizio, si sono ridotti gli incendi e soprattutto la loro durata, che non ha superato generalmente le 24 ore. Va però notato che per ogni incendio spento con mezzi aerei almeno 15/20 incendi vengono fermati e spenti da squadre a terra.

* * *

L'assemblea della CPLRE si è conclusa con l'approvazione unanime di un documento sulle regioni rurali e agricole e sulle regioni di montagna, che sulla base delle tre relazioni (on.le Delorme - Francia, dr. Hartman - Ger-



La Presidenza della Conferenza

mania Federale, e Piazzoni - Italia) aveva formulato la commissione dei problemi regionali e dell'assetto del territorio. Il documento — nel quale sono stati inseriti tre emendamenti proposti da Pancheri, Presidente della Regione Trentino Alto Adige — indica in 35 punti i problemi emersi e chiede interventi: al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, ai Governi dei paesi membri, alla Commissione della Comunità europea, al Parlamento europeo e ai poteri locali e regionali d'Europa.

Lo pubblichiamo integralmente.

RISOLUZIONE SULLE REGIONI RURALI E AGRICOLE E LE REGIONI DI MONTAGNA

La Conferenza:

1. Preso nota del rapporto della Commissione dei Problemi regionali e dell'assetto del territorio sulle regioni rurali e agricole e sulle regioni di montagna presentata dai sigg. Delorme (Francia), Hartmann (Germania Occ.) e Piazzoni (Italia).

2. Ricordando che la sua Risoluzione 42 (1964) ha dichiarato che:

— «l'assetto del territorio deve rendere gli uomini felici laddove vivono e lavorano, migliorando le loro condizioni di vita ...»;

— «l'uomo deve poter scegliere liberamente tra due tipi di vita; trovare nelle campagne come nelle città un ambiente adatto conforme alle sue aspirazioni ...».

3. Riaffermando la constatazione che aveva fatto nella Risoluzione 63 (1968) sul problema dello spopolamento della campagna e della rianimazione rurale nell'equilibrio città-campagna dall'acuirsi dei problemi posti dalla società moderna al mondo rurale, problemi che in alcune regioni europee inducono i contadini alla disperazione e talvolta alla ribellione ...

4. Lamentando che quanto sopra permane tuttora e che anche una politica agricola comune in atto nei paesi membri della Comunità europea non ha posto rimedio a tale situazione, particolarmente in talune zone isolate e specialmente in montagna.

5. Ricordando anche che nella Risoluzione 63 (1968) aveva constatato «che sarebbe da biasimare che uno Stato o una nazione lasci uno dei suoi componenti — regioni, province, ecc. — scendere al di sotto di questo limite di non-ritorno» e, richiamando la politica agricola comune, «che sarebbe insensato da parte dei paesi europei liberare meccanismi che aggraverebbero tali pericoli senza prevedere mezzi di reazione da porre al servizio di una solidarietà attiva ...».

6. Convinta che la politica agricola deve proporre soluzioni adatte ai problemi delle regioni in funzione dell'importanza del settore agricolo nell'economia regionale.

7. Sottolineando che i problemi delle regioni rurali ed agricole e montane sono spesso legati al ritardo dello sviluppo delle regioni periferiche di cui fanno parte e che un rimedio sta in un decentramento politico e industriale in grado di assicurare la partecipazione di tutti, ivi compresa quella della popolazione rurale lontana dai grandi centri di decisione, alla vita, alla guida e ai beni della Comunità.

8. Ricordando la Dichiarazione di Bordeaux e la Risoluzione 100 (1978) sugli squilibri in Europa.

9. Rallegrandosi per il fatto che il Comitato dei Ministri ha stabilito lo sviluppo equilibrato in Europa quale una delle due priorità del Piano a medio termine 1981-1986 e che ha adottato una Dichiarazione solenne sullo sviluppo equilibrato in Europa il 16 ottobre 1980.

10. Ricordando d'altra parte le seguenti Risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa:

— Risoluzione (73) 3 relativa alle politiche di rianimazione rurale nell'equilibrio città-campagna;

— Risoluzione (74) 7 sui problemi economici e sociali delle regioni di montagna con Dichiarazione Europea sui problemi economici e sociali delle regioni di montagna;

— Risoluzione (75) 9 sulle zone di alta montagna in Europa;

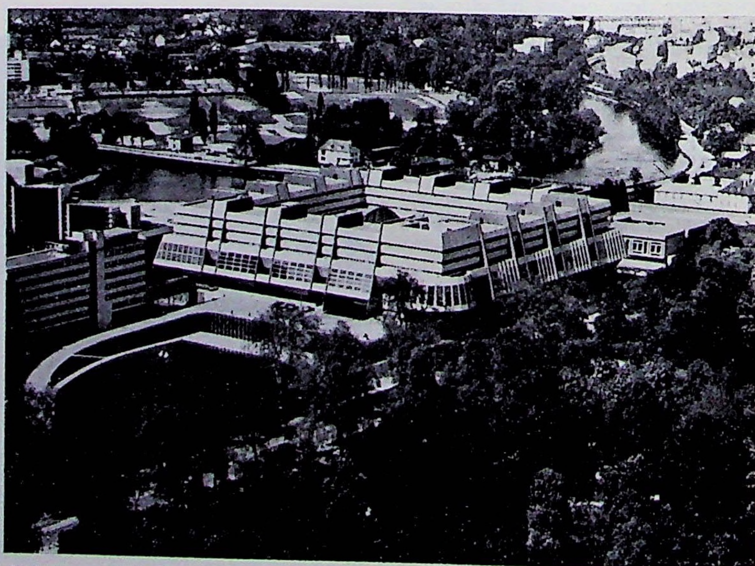
— Risoluzione (76) 26 sui provvedimenti da adottare per ridurre lo spopolamento delle regioni rurali;

— Raccomandazione (79) 4 sui principi per una strategia in vista dello sviluppo del turismo nelle regioni di montagna.

11. Riaffermando la Risoluzione 122 (1981) nella quale aveva sottolineato «la necessità di dare in futuro una particolare attenzione allo sviluppo degli spazi rurali, compresa la rinascita dei villaggi» che «dovrà in primo luogo servire gli interessi degli abitanti, ma anche pensare al mantenimento o alla promozione del turismo rurale».

12. Chiede di nuovo al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, come già fatto nella Risoluzione 122 (1981), di riprendere le iniziative già lanciate nella Risoluzione 42 (1964), nella Raccomandazione 881 (1979) dell'Assemblea parlamentare relativa al patrimonio architettonico rurale, nell'Avviso n. 21 (1980) sul Piano a medio termine del Consiglio d'Europa, in vista dell'organizzazione di una campagna europea per il patrimonio e la vita rurali.

13. Prendendo atto con soddisfazione del nuovo appoggio dell'Assemblea a questa idea nella Raccomandazione 935 (1982) relativa alla rinascita delle regioni rurali sfavorite per la quale esorta il Comitato dei Ministri affinché inviti gli Stati membri ad adottare iniziative specifiche al riguardo.



Il Palazzo del Consiglio d'Europa

14. Ricordando che, quando ci fu il Confronto su «l'architettura rurale nel quadro dell'assetto del territorio» nell'ottobre 1977, i partecipanti avevano precisato nell'«Appello di Granada» che l'architettura rurale e il suo paesaggio «sono attanagliati, da un lato dallo sviluppo industriale dell'agricoltura che impone delle ricomposizioni rigide e non si soddisfa più delle vecchie costruzioni, dall'altro dall'abbandono parziale o totale delle regioni il cui sfruttamento agricolo non è più giudicato redditizio».

15. Sottolineando nuovamente, come aveva fatto nella Risoluzione 88 (1977) che «i lavoratori dovranno poter trovare gli impieghi nel loro paese o regione in cui abitano, invece di essere obbligati ad andare a cercarli altrove».

16. Ritiene in questo contesto che nella situazione attuale di disoccupazione sarebbe irresponsabile mantenere una politica agricola orientata solo verso una razionalizzazione ed un aumento della produzione agro-alimentare sopprimendo impieghi non competitivi, ma che bisogna invece attuare una politica di mantenimento dell'impiego in agricoltura, specie nelle regioni rurali sfavorite che non sono state fino ad oggi tra i principali beneficiari della politica agricola comune;

17. Considerando inoltre che, nell'attuale situazione di crisi, costa meno mantenere la popolazione attiva agricola nelle regioni in difficoltà che far fronte ad un aumento di numero dei disoccupati emigranti verso i grandi agglomerati nella vana speranza di trovarvi un impiego, mettendo da parte le nozioni di «rendimento» e di «concorrenza» pregiudizievole al mantenimento della popolazione.

18. Ritiene che le politiche agricole dovranno, invece di favorire la produzione su grande scala di un piccolo numero di prodotti standardizzati in una grande parte dell'Europa, incoraggiare in modo decisivo una produzione regionale diversificata in funzione delle tradizioni e delle potenzialità di ciascuna regione che, per la qualità e per l'organizzazione della vendita e delle industrie di condizionamento e di trasformazione agro-alimentari, specie delle cooperative e di una formazione adeguata del consumatore, dovrà trovare dei mercati, migliorando la scelta dei consumatori e la qualità dei prodotti che vengono proposti.

19. Ricordando che nella Risoluzione 63 (1968), aveva constatato «che una certa densità di popolazione è indispensabile perché la vita sociale ed economica di una regione resti attiva» e che esiste «un limite di spopolamento al di là del quale ogni economia, anche turistica, diviene impossibile».

20. Ritiene tuttavia che sarebbe una illusione voler mantenere un livello uguale di servizi in tutti i comuni, per quanto piccoli siano.

21. Considerando, d'altronde, che è indispensabile che la popolazione rurale possa accedere, a una ragionevole distanza dal domicilio, ad un livello elevato di servizi pubblici e privati indispensabili ad una vita moderna e che tutti gli sforzi devono essere fatti per creare questi servizi, laddove ancora non esistono, nei villaggi o nelle città che servono una zona rurale.

22. Convinta che, malgrado una certa disuguaglianza dello sviluppo agricolo delle varie regioni dovuta alla diversità delle condizioni di altitudine, clima, qualità del suolo, ecc. non esiste la fatalità e possono essere proposte soluzioni per i problemi agricoli.



23. Ritiene che tali soluzioni siano possibili avendo a disposizione strumenti di lavoro e in particolare terre divenute libere che devono restare disponibili per l'agricoltura. Questo dovrà esser fatto senza spese eccessive per coloro che ne hanno bisogno, in specie per i giovani che intendono mantenere o creare un'azienda agricola.

24. Ritiene che conviene, per lo stesso scopo, favorire specie nelle zone più difficili il ricorso a investimenti che permettano di disporre di una attrezzatura capace di abbassare il costo della produzione, soprattutto nelle regioni più difficili.

25. Convinta che in alcune regioni e zone sfavorite, l'interesse generale per quanto riguarda il mantenimento degli impieghi agricoli e delle attività umane e del paesaggio generale può esigere la concessione di aiuti specifici agli agricoltori della regione interessata.

26. CHIEDE AL COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA:

27. Di dar seguito alle ripetute richieste dell'Assemblea parlamentare e della CPLRE decidendo di organizzare, per gli anni 1986-'87, una «*campagna europea per il mondo rurale*» e di farla precedere, durante gli anni 1982-'86, da un piano di azione del Consiglio d'Europa per le regioni rurali da condurre in modo pluridisciplinare da tutti i settori dell'organizzazione, conformemente alla priorità fissata nel Piano a medio termine 1981-'86 allo sviluppo equilibrato in Europa che comprende l'equilibrio tra il mondo urbano e quello rurale.

28. Di invitare il Parlamento europeo, ma anche le associazioni e le organizzazioni non governative dei poteri locali e regionali e del mondo rurale, quali la Confederazione europea dell'agricoltura, il MIJARC (Movimento internazionale giovani agricoltori e rurali cristiani), i 3 H Clubs (giovani dei paesi scandinavi), a partecipare attivamente a questa campagna e alla sua preparazione.

29. Di utilizzare, per ciò che concerne il contenuto e il messaggio della campagna, gli elementi già contenuti nella presente Risoluzione, ma più particolarmente le idee seguenti:

a) Lo slogan per la campagna potrebbe essere: «vivere e lavorare al paese», per riaffermare il diritto delle popolazioni rurali in tutta Europa di trovare lavoro, condizioni di vita e di esistenza decenti nella regione d'origine, se lo desiderano.

b) Bisogna ricordare l'interdipenden-

za tra le regioni rurali e urbane; sono infatti le prime che hanno, tra l'altro, la funzione indispensabile di fornire i prodotti alimentari per tutta la popolazione; una soluzione globale per i problemi della nostra società potrà essere approvata solo se si darà importanza sia ai problemi del mondo rurale che a quelli degli agglomerati urbani.

c) Quindi le popolazioni rurali hanno diritto alla loro esistenza e la campagna e la montagna non devono essere considerate come spazio complementare dei grandi agglomerati urbani.

d) Una esistenza degna delle popolazioni rurali e montane esige:

— lavoro agricolo, industriale e terziario (senza lavoro la campagna muore: emigrazione degli elementi più attivi della popolazione, distorsione della piramide delle età);

— un habitat che rispetti il quadro tradizionale e il paesaggio, ma conforme alle esigenze moderne di confort;

— facilità di accesso ai servizi pubblici e privati;

— mezzi di comunicazione e di telecomunicazione; secondo l'habitat sparso delle regioni rurali i mezzi di comunicazione sono più difficilmente realizzabili, ma anche più necessari che nell'ambiente urbano;

— possibilità di sviluppo culturale e di vita associativa; possibilità di formazione per i giovani;

— misure speciali di protezione dell'ambiente.

e) La necessità di poter offrire del lavoro richiede un certo sviluppo economico delle regioni rurali e montane che non possono contentarsi di diventare parchi naturali o semplici spazi verdi. Questo sviluppo può aver luogo nelle due direzioni complementari:

— sviluppo dei settori:

- agro alimentare,

- selvicolturale, mediante valorizzazione e razionale gestione del patrimonio forestale pubblico e privato,

- artigianale e industriale su piccola scala,

- turistico: lo sviluppo turistico deve rispettare la possibilità ricettiva della zona rurale ed essere organizzato dalle stesse popolazioni rurali in accordo con le conclusioni della Raccomandazione R (79) 4;

— rivalorizzazione dell'agricoltura:

- l'agricoltore non è solo produttore di alimenti ma anche giardiniere dei paesaggi minacciati — senza la sua presenza — dalla disertificazione; questo giustifica, in alcune regioni sfavorite, aiuti per migliorare il reddito familiare,

- bisogna incoraggiare le produzioni diversificate di alta qualità che hanno preferibilmente un carattere regionale specifico,

- gli agricoltori, e in particolare i giovani, desiderano mantenere o creare un'azienda e quindi devono trovare accesso alle terre agricole e beneficiare di aiuti per l'investimento,

- lo smaltimento della produzione deve anche essere assicurato da una migliore organizzazione del mercato per prodotto, da una generalizzazione di cooperative e da una industria agroalimentare adatta ai bisogni della regione;

f) Insieme al mantenimento o alla creazione di impieghi in campo rurale, per riuscirvi, bisogna capovolgere la tendenza degli ultimi decenni che ha provocato in alcuni paesi un declino progressivo dei redditi agricoli; l'agricoltore deve beneficiare come gli altri lavoratori dell'aumento del potere di acquisto che si è verificato in questo periodo.

g) Non è auspicabile che l'habitat perda il suo carattere rurale — e i vantaggi che offre tale genere di vita — dotandosi di moderni confort; il paesaggio in cemento non deve raggiungere la campagna; l'urbanesimo non deve essere trasferito in campagna; occorre un assetto rurale e una pianificazione locale:

— le costruzioni agricole ed industriali e — nel caso specifico — le residenze secondarie, devono rispettare l'ambiente rurale e stili e materiali tradizionali;

— aiuti particolari devono permettere la salvaguardia del patrimonio rurale minacciato e favorire quindi l'artigianato tradizionale;

— i monumenti ubicati in campagna devono trovare nuove utilizzazioni a beneficio della popolazione rurale.

h) La scarsa densità di popolazione distribuita su grandi spazi territoriali richiede sforzi particolari nel settore delle comunicazioni e delle telecomunicazioni:

— mantenimento dei collegamenti tradizionali: ferrovia, bus;

— nuove iniziative:

- apertura al pubblico dei servizi regolari pubblici o privati quali il trasporto di scolari o per le imprese, uffici postali e telegrafici, ecc.,

- minibus funzionanti su richiesta, a prezzi ragionevoli;

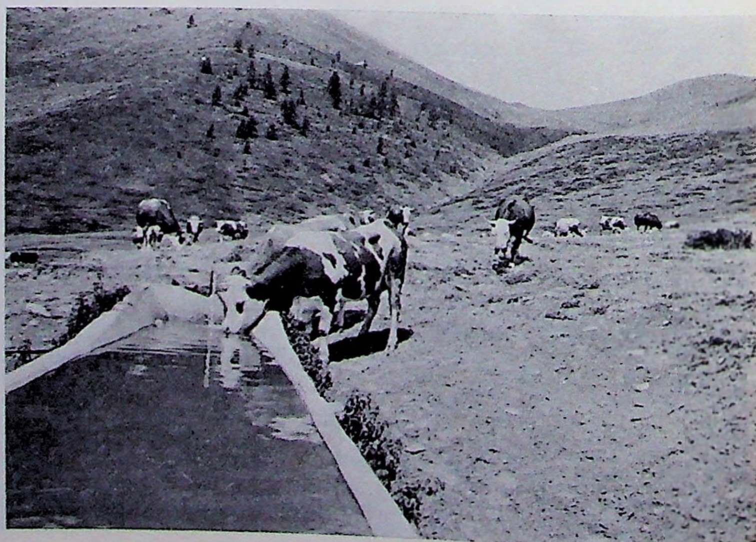
— sviluppo della rete telefonica e delle stagioni radio locali e regionali, dei programmi regionali della televisione, sviluppo della CB e di altre reti individuali di comunicazione che possono rendere preziosi servizi all'ambiente rurale; agevolare in materia audio-visiva, il finanziamento della soppressione delle zone d'ombra che non deve essere lasciato esclusivamente alle spese dei comuni.

i) Senza avere la pretesa di mantenere tutti i servizi pubblici e privati nei villaggi più piccoli, bisogna constatare che la vita in campagna diventa impossibile se non può essere garantito un alto grado di servizi nei villaggi o nelle piccole città al centro di zone rurali e che si trovano a distanze ragionevoli dai luoghi di residenza della popolazione rurale; i servizi necessari sono:

— strutture sanitarie di base per la prevenzione delle malattie, ospedali, assistenza e cura a domicilio per gli anziani;

— scuole medie, superiori e professionali;

— servizi amministrativi, poste e telegrafi;



— centri sportivi, centri culturali e biblioteche;

— commercio e artigianato;

— luogo di culto.

j) Devono essere presi provvedimenti efficaci per lottare contro il pregiudizio che le popolazioni rurali non sono interessate alla cultura. Al di fuori delle possibilità di formazione scolare e professionale per i giovani e di formazione continua per gli adulti, bisognerà sviluppare due linee di azione:

— assicurare l'interesse delle popolazioni rurali allo sviluppo culturale e alle grandi manifestazioni, invece di considerarle come semplici consumatrici di prodotti culturali di massa standardizzati;

— lottare contro la distruzione della cultura rurale che è prevalentemente comunitaria, incoraggiando la vita associativa e la creatività.

k) La protezione dell'ambiente rurale ha delle particolarità:

— possibilità di creazione di riserve naturali e di parchi naturali;

— lotta contro l'inquinamento che deriva dalle tecniche moderne di agricoltura e di allevamento: concimi chimici, pesticidi, ormoni;

— effetti dei gas inquinanti degli agglomerati urbani sulle qualità di produzioni agricole e la vita rurale;

— pericoli della tendenza di installare in campagna industrie troppo inquinanti per le città;

— pericoli per le terre agricole e l'equilibrio ecologico di certi mezzi di infrastrutture per trasporti in ambiente rurale, specialmente in montagna e nei paesaggi naturali (foreste, ecc.);

— danni talvolta irrimediabili per l'ambiente a causa di uno sviluppo incontrollato del turismo di massa;

— pericoli di alcune tecniche agricole, di allevamento o di caccia, per l'equilibrio ecologico;

— pericoli ecologici che derivano dall'abbandono delle terre tradizionalmente coltivate dall'uomo;

— danni derivanti dallo sfruttamento delle acque per la produzione di energia elettrica (laghi artificiali, deviazioni di torrenti, ecc.).

l) La famiglia riveste tradizionalmente un ruolo importante più nell'ambiente rurale che in quello urbano; si tratterà di conservare gli aspetti positivi di questa struttura familiare, specie per i bambini e per gli anziani, e per l'assistenza familiare.

Tuttavia l'esistenza di famiglie rurali, in specie quelle agricole, è minacciata se non si riesce a far beneficiare appieno le donne, in specie le mogli degli agricoltori, dello stesso movimento di emancipazione che esiste nelle città.

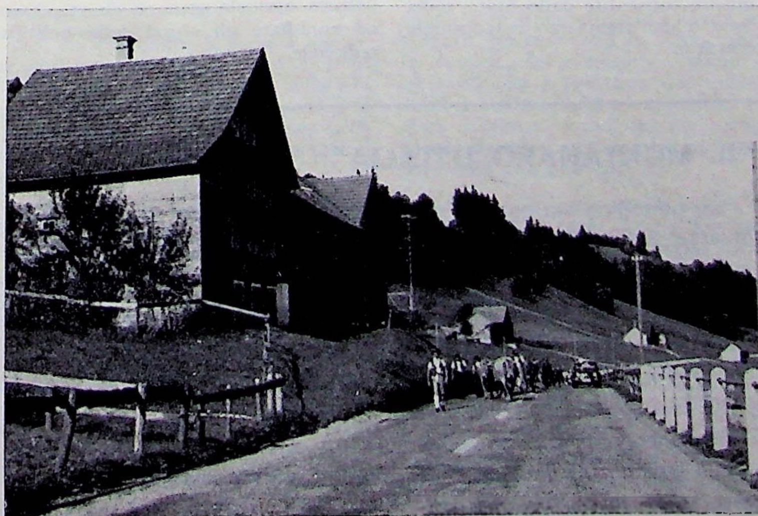
La sopravvivenza della campagna dipende dal ruolo che sarà riservato alla donna. Malgrado le particolari difficoltà dell'azienda agricola e la conservazione delle tradizioni nell'ambiente rurale, la donna deve beneficiare degli stessi diritti dell'uomo e conquistare la stessa autonomia decisionale.

m) In materia di diritto, nel settore rurale si pongono molti problemi; una analisi e un confronto delle varie regolamentazioni esistenti o progettate nei paesi europei potrà permettere di portare a conoscenza di tutti le esperienze degli uni e degli altri; si tratta in particolare del diritto di successione e del regime matrimoniale per quanto riguarda l'azienda agricola, in particolare anche per ridurre gli oneri fiscali per i casi di successione di proprietà fra genitore e figli entrambi coltivatori; l'accesso alla proprietà, o lo sfruttamento mediante conduttori coltivatori anche col sostegno di enti fondiari, i limiti riguardanti un cambiamento della destinazione delle terre tradizionalmente agricole o dell'acquisto di terreni da parte di non agricoltori o di stranieri, i provvedimenti contro la speculazione fondiaria nel mondo rurale, la normativa per gestioni comuni o in forma cooperativa.

n) I poteri locali e regionali hanno ancora più importante funzione negli ambienti rurali tanto che la popolazione è spesso a contatto molto diretto con loro; un vero decentramento e la garanzia istituzionale e finanziaria dell'autonomia locale e regionale deve permettere alle popolazioni rurali di mantenere dei centri decisionali vicini a loro e che hanno una influenza reale sullo sviluppo economico e l'orientamento dell'agricoltura in particolare, nonché sulle infrastrutture e sullo sviluppo culturale e sociale. La riorganizzazione amministrativa non dovrà di conseguenza limitare alla popolazione rurale l'esercizio dell'autonomia comunale. In particolare nelle zone montane, ove tradizionalmente la popolazione nel corso dei secoli ha saggiamente gestito le proprie attività pubbliche, devono essere riconosciute e potenziate forme associative di gestione delle attività pubbliche comunali e locali mediante programmi zonali o regionali di sviluppo alla cui formulazione e gestione partecipino direttamente gli eletti locali e le popolazioni.

o) Lo sviluppo delle regioni rurali esige la solidarietà di tutte le regioni europee; un sistema di perequazione col fondo di sviluppo regionale europeo deve permettere di concretizzare questa solidarietà. Il turismo nel settore rurale, anche se ben realizzato, non può assicurare una tale perequazione.

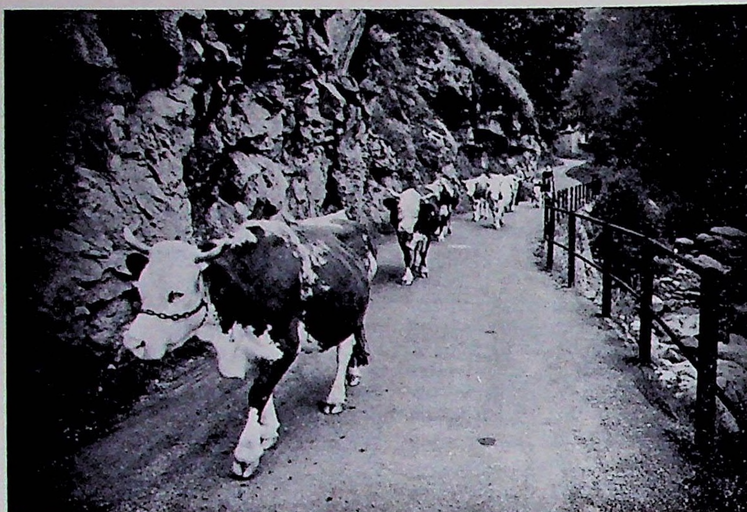
p) La strategia di sviluppo economico per le regioni rurali e di montagna — da definirsi in una prospettiva di lungo termine ai fini della riduzione degli squilibri regionali — deve basarsi sui principi della differenziazione delle misure dell'estensione degli interventi alle strutture socio-economiche (compresi quelli diretti alla promozione delle capacità imprenditoriali locali), nonché all'inquadramento delle iniziative in programmi integrati.



30. INVITA I GOVERNI DEI PAESI MEMBRI:

a) ad ispirarsi ai principi sopra definiti (punto 29) al momento della realizzazione della loro politica agricola, rurale e comunale;

b) a dare il loro pieno sostegno ad una campagna del Consiglio d'Europa per il mondo rurale;



c) a definire seguendo dei criteri precisi le «regioni» o «zone di montagna» che fanno oggetto d'interventi specifici.

31. CHIEDE ALLA COMMISSIONE DELLA COMUNITÀ EUROPEA:

32. Di definire nuovi orientamenti per la politica agricola comune:

a) Essa non deve più limitarsi a favorire la produzione e le tecniche di produttività assumendo il rischio previsto di sopprimere impieghi nell'agricoltura; in periodo di disoccupazione, deve invece mantenere o stabilizzare gli impieghi agricoli minacciati dall'insufficiente reddito delle loro aziende.

b) La politica agricola non deve limitarsi a mantenere grandi colture e allevamenti standard delle regioni centrali e del nord dell'Europa; devono essere dati incoraggiamenti all'insieme della produzione agricola della Comunità, in specie alle produzioni delle zone sfavorite e delle regioni mediterranee, a rischio di rimettere in discussione l'unità del mercato; questo vale soprattutto per il vino, la frutta, i legumi; una soluzione ai problemi agricoli della Comunità è d'altronde la stessa condizione, non solo per una riuscita dei progetti di allargamento della Comunità a nuovi paesi del Mediterraneo (Spagna e Portogallo), ma per il mantenimento di una politica agricola comune, viste le difficoltà che riscontrano gli agricoltori di alcuni paesi quali la Francia e l'Italia.

c) La politica comunitaria deve essere condotta tenendo conto della necessità di mantenere una certa attività agricola nelle regioni agricole rurali sfavorite; devono concorrere a questo scopo:

— la politica delle strutture (aiuti agli investimenti, aiuti all'insediamento di giovani, ecc.);

— prezzi agricoli più elevati anche a rischio di ostacolare l'unità del mercato;

— complementi di reddito, calcolati per azienda o per famiglia con eventualmente un limite per azienda, per lavoratore o per persona vivente nell'azienda.

d) La politica comunitaria per le zone montane e svantaggiate deve articolarsi oltre che mediante i provvedimenti per l'agricoltura, cui deve intendersi collegato il settore forestale, mediante l'utilizzo del fondo per lo sviluppo regionale e del fondo sociale europeo, riconosciuti quali strumenti atti a favorire il riequilibrio territoriale e settoriale in Europa; bisognerà migliorare gli aiuti alle zone di montagna svantaggiate e coordinarli con le misure consentite dallo Stato, dalla regione o dall'organismo responsabile interessato.

33. DOMANDA AL PARLAMENTO EUROPEO di associarsi strettamente alla Campagna europea per il mondo rurale che potrà anche contribuire a dare lo slancio necessario per una riforma profonda della politica agricola comune ed operare quindi per stimolare l'opera della Comunità e dei governi dei Paesi membri.

34. CHIEDE AI POTERI LOCALI E REGIONALI D'EUROPA:

a) di associarsi totalmente alla Campagna europea per il patrimonio e la vita rurali creando ovunque possibile dei comitati di iniziativa o di organizzazione a scala regionale e locale;

b) di coinvolgersi totalmente nello sviluppo agricolo locale e regionale che è spesso legato alla volontà dell'insieme delle collettività locali e regionali interessate; presuppone inoltre il coordinamento delle iniziative locali e delle soluzioni specifiche ai problemi spesso particolari ai quali bisogna far fronte in ogni regione.

35. INCARICA LA COMMISSIONE DEI PROBLEMI REGIONALI E DELL'ASSETTO DEL TERRITORIO:

a) di assicurare una partecipazione attiva della CPLRE e delle associazioni nazionali e internazionali dei poteri locali e regionali in Europa alla Campagna europea per il mondo rurale e in particolare di organizzare a tale scopo incontri con i rappresentanti delle organizzazioni non governative rappresentative della popolazione rurale e con i poteri locali e regionali di alcune regioni particolarmente interessate da questi problemi;

b) di approfondire le analisi per regionalizzare la politica agricola comune al fine che contribuisca con efficacità allo sviluppo delle regioni interessate, tenendo presente gli effetti della politica agricola comune che tendono ad annullare gli sforzi della politica regionale.

Autonomia comunale: legislazione, pratica, prospettive

Bernard Dupont *

Alla Conferenza dei Ministri europei responsabili delle collettività locali svoltasi a Lugano dal 5 al 7 ottobre 1982 il Consigliere nazionale svizzero Bernard Dupont ha presentato un dettagliato rapporto politico sui diversi aspetti dell'autonomia comunale in Europa.

Dato l'interesse del tema, pubblichiamo integralmente lo studio, ricordando che l'autore è Presidente della Commissione poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.

In quasi tutti i paesi europei, i comuni si stanno trasformando e delle riforme sono in corso. I diversi paesi si trovano ad affrontare le medesime difficoltà, che ciascuno risolve secondo le proprie tradizioni.

Ogni riforma intrapresa testimonia, a modo suo ed ogni volta in maniera specifica, la volontà dei governi centrali e quella delle collettività locali di non rinchiudersi in forme d'organizzazione superate. Le collettività locali odierne non sono più soltanto dei poteri amministrativi, ma sono diventate dei veri centri di decisione economica e sociale. Il loro peso sul processo di sviluppo della società sta diventando sempre più evidente. La loro influenza aumenta sulle opzioni degli agenti principali pubblici o privati della società. Il potere locale dovrebbe quindi acquisire maggiore importanza.

Ma, nel contempo, le società moderne si caratterizzano per gli interventi dello Stato sempre più estesi nella vita dei cittadini. È un fenomeno che si manifesta in tutte le democrazie occidentali e sotto i governi di qualsiasi tendenza politica.

La complessità tecnica crescente della moderna amministrazione, che necessita il trasferimento delle decisioni a delle unità più importanti, la tendenza della convergenza del livello dei servizi, la responsabilità sempre più estesa del governo nazionale nella gestione globale dell'economia, sono fattori che sono all'origine di costanti pressioni che erodono il campo dell'autonomia locale.

La ricerca dell'efficienza presuppone la razionalizzazione ed il coordinamento delle decisioni, globalizzazione ed integrazione che portano al rafforzamento del processo di programmazione.

Assicurare la salvaguardia dell'autonomia locale in un insieme sempre più integrato, ecco uno dei problemi centrali dell'organizzazione democratica della società.

La difesa dell'autonomia locale non implica forzatamente l'opposizione allo sviluppo del ruolo dello Stato nella prestazione di servizi o nella regolazione dell'economia. Si tratta piuttosto di scartare il rischio che comporta un tale sviluppo di svuotare di ogni contenuto pratico i diritti ed i poteri che ritornano per natura e che sono attribuiti alle collettività umane di base. Queste — ed i comuni in particolare — hanno la missione d'essere i luoghi privilegiati ove nasce la vita democratica, la democrazia a misura d'uomo in un'epoca ove si constata dappertutto una certa disumanizzazione di vita politica e sociale, accompagnata talvolta da una disaffezione dei cittadini in rapporto alla vita pubblica.

L'esistenza a livello locale di una comunità politica reale, avente una base indipendente grazie ad elezioni locali, e dunque anche legittimazione democratica che lo Stato nel suo insieme è più d'un complemento, il fondamento indispensabile dei sistemi democratici su più vasta scala, ai livelli nazionale ed europeo. È questa autonomia che apre la via alla partecipazione dei cittadini e permette di attirare energie locali, non soltanto di utilizzarle al meglio nei compiti amministrativi della società pubblica, ma anche di prepararle al riflesso individuale d'iniziativa e di responsabilità sul quale si fonda la società privata.

La difesa e la promozione dell'autonomia comunale concerne le relazioni tra i diversi livelli dell'organizzazione dello Stato e pone il problema della ripartizione dei compiti tra questi diversi livelli.

È chiaro che in un mondo caratterizzato dall'intervento statale e da una crescente interdipendenza, l'autonomia comunale non può corrispondere soltanto al campo cosiddetto degli «affari locali» che escluderebbe tutta la materia avente delle incidenze ad un livello superiore: ciò equivarrebbe all'emarginazione delle collettività locali. È così parimenti che nel momento in cui si assiste nella maggioranza dei paesi d'Europa al rinnovamento della Regione e della sua funzione nell'ingranaggio politico ed amministrativo, è chiaro che questo rinnovamento non può avvenire a spese dell'autonomia dei comuni. Benché la Regione sia generalmente chiamata a divenire la collettività più importante e l'organo di pianificazione essenziale tra lo Stato e gli individui, non bisognerebbe che il processo di accollarsi le responsabilità da parte della Regione andasse a finire in un «centralismo regionale» che rischia di erodere l'autonomia comunale.

Il principio di decentramento dei poteri regionali consiste innanzitutto nel trasferimento a livello regionale, non delle competenze comunali, ma di quelle esercitate precedentemente dall'amministrazione centrale che si prestano ad essere esercitate ad un livello più vicino agli amministrati. È questo movimento generale di trasferimento verso la base, di avvicinamento dei livelli di decisione verso i cittadini interes-

* Consigliere nazionale della Confederazione elvetica. Traduzione di Alda Capello.

sati che deve essere il criterio primordiale della distribuzione delle funzioni e delle responsabilità.

La Conferenza dei Ministri europei responsabili delle collettività locali tenutasi a Lisbona nel 1977 ha già riconosciuto questa necessità sottolineando nelle sue conclusioni che «le funzioni amministrative devono essere confinate al livello più vicino all'uomo, ed il livello superiore non deve essere preso in considerazione se non quando il coordinamento o l'esecuzione delle funzioni non è più possibile al livello immediatamente inferiore». Le democrazie occidentali non possono restare fedeli ai loro principi ed alla loro vocazione senza impegnarsi con risolutezza in questo movimento che è la condizione dell'adattamento della democrazia alle nuove circostanze storiche.

Ma la salvaguardia dell'autonomia comunale dipende ugualmente da una solidarietà più forte tra i comuni stessi. Solo questa solidarietà può scartare la forte tendenza ad una riorganizzazione territoriale verso le entità più vaste che rischia, come avviene nelle grandi città, di disumanizzare, di svuotare della loro sostanza queste scuole di responsabilità, di solidarietà e di libertà che sono i comuni.

Si deve ricordare al riguardo che queste difficoltà nell'identificazione dei cittadini alla loro nuova comunità, le difficoltà anche nella accresciuta distanza tra autorità ed amministrati hanno portato certi paesi (Svezia e Norvegia in particolare) ad un ritorno indietro nel processo di fusione dei comuni ed a dividere di nuovo qualche raggruppamento di comuni.

L'autonomia locale si rivela incompatibile anche con un sistema gerarchico di «tutela» la cui parola è di per sé rivelatrice della concezione per lo meno paternalistica che in certi paesi il governo centrale aveva nelle sue relazioni con i comuni. Il controllo della opportunità degli atti delle collettività locali è la negazione della loro autonomia ed in certa misura una contraddizione con la responsabilità democratica delle autorità comunali di fronte all'elettorato locale. È il caso di felicitarsi per la tendenza alla diminuzione dei controlli d'opportunità constatata in parecchi paesi dal rapporto che ci viene sottoposto dal Comitato direttivo per le questioni regionali e municipali. Ma è bene vigilare affinché non siano sostituiti da nuove costrizioni sotto forma di pianificazione centrale troppo dettagliata o di norme troppo zelanti che regolano le prestazioni comunali.

Infine, l'autonomia comunale implica che ogni comune sia dotato dei mezzi necessari che gli permettano di esercitare le sue competenze in modo efficiente. L'autonomia locale evidentemente non è che un simulacro se le autorità competenti non dispongono di mezzi finanziari e di personale adeguato corrispondenti all'ampiezza dei compiti che sono loro riconosciuti nella società nazionale. Come è stato sottolineato nel rapporto su «I principi dell'autonomia locale» presentato dal sig. L. Harmegnies in occasione della 16ª sessione della Conferenza sui Poteri locali e regionali d'Europa (Strasburgo 16-18 ottobre 1981), non vi può essere vera autonomia per coloro che si vedono obbligati a ricercare all'esterno, presso lo Stato od altri organismi intermedi, le somme necessarie all'esercizio delle loro funzioni.

Questo si ricongiunge alla conclusione del rapporto tecnico del Comitato direttivo secondo il quale l'autonomia fiscale che permette di fissare il carico di una o più imposte importanti è un pilastro essenziale dell'economia comunale. È evidente che un sistema di trasferimenti sarà sempre indispensabile, particolarmente nel quadro di una politica di solidarietà in vista d'una perequazione della capacità finanziaria dei diversi comuni. Parimenti, il regime delle finanze locali non saprebbe escludere tutte le sovvenzioni delle collettività superiori, regioni, Stato, istituzioni europee stesse. Ma queste sovvenzioni non devono divenire una regola generale e con ciò uno strumento d'influenza abusivo sulle politiche perseguite dai comuni nel loro proprio ambito di competenza; in particolare non devono, come regola generale, essere destinate a dei progetti specifici o assortite a condizioni che nuocerebbero all'autonomia di decisione delle autorità locali, salvo che in circostanze eccezionali. In tempo di recessione, quando i governi tendono a restringere la spesa pubblica, ove una parte importante avviene a livello locale, può succedere di mettere in guardia contro un'ingerenza troppo pesante nella gestione finanziaria dei comuni. Sarebbe fatale per l'autonomia comunale che si leda la responsabilità fondamentale degli eletti locali di pesare i vantaggi dei servizi forniti rispetto al costo per il contribuente locale e di difendere questa scelta politica davanti al loro elettorato.

L'approccio eminentemente politico che è il nostro, non saprebbe trascurare i fattori che rischiano di limitare in modo subdolo l'esercizio effettivo dell'autonomia comunale. Mi riferisco alle interferenze nella coppia Stato centrale/Poteri locali di organismi chiamati dai nostri amici inglesi in modo immaginoso «quangos» (organizzazioni quasi non governative) (1) che, non essendo lo Stato stesso, ne sono pur sempre l'emanazione. Queste autorità od istituti non dipendono direttamente da una legittimità elettiva, né sono sottoposti ad un controllo democratico; e nondimeno, possono limitare in larga misura l'esercizio dell'autonomia comunale.

Si potrebbe citare, a titolo di esempio, gli uffici parastatali dell'elettricità, ove capita spesso che le decisioni prese in materia d'infrastrutture o d'installazioni (come ad esempio il tragitto di linee ad alta tensione) facciano a meno del parere dei comuni interessati o anzi contrastino il loro parere. Mi auguro di vedere svilupparsi dai nostri dibattiti una formula che permetta di fare di queste entità parastatali degli interlocutori dei nostri comuni, rispettosi delle loro autonomie. Un altro fattore di rischio che dovrebbe preoccuparci è quello delle ripercussioni negative che le nazionalizzazioni possono avere sull'autonomia di un comune. L'esperienza mostra, ad esempio, il rischio che le nazionalizzazioni di istituti di credito a vocazione regionale o anche comunale «diluisca» questi organismi nell'insieme nazionale togliendo loro surretiziamente la possibilità di continuare ad essere un motore di sviluppo dell'economia locale. Quando si nazionalizza, bisognerebbe dunque vigilare a «comunalizzare» o regionalizzare gli istituti o aziende che hanno una vocazione eminentemente locale.

La necessità di una protezione europea dell'autonomia locale

Essendo le istituzioni comunali nel cuore stesso dell'organizzazione democratica, costituendo le libertà locali nell'Europa libera un elemento indispensabile dei diritti e delle libertà dei cittadini, parrebbe evidente che queste istituzioni e libertà che si compendiano nella nozione stessa di autonomia locale, debbano costituire l'oggetto di una protezione a livello europeo allo stesso titolo degli altri aspetti della democrazia e dei diritti dell'uomo e di conseguenza nel quadro del Consiglio d'Europa stesso. La situazione attuale in uno dei nostri paesi membri dimostra, ahimè, che l'autonomia dei comuni non può essere considerata acquisita. In queste circostanze, ma soprattutto in vista di una salvaguardia a lungo termine dell'indispensabile sviluppo dei principi fondamentali dell'autonomia locale, l'assenza di criteri europei comuni è un'omissione spiacevole ed una lacuna giuridica nel dispositivo occidentale europeo. La società democratica europea in via di edificazione non si concepisce senza l'affermazione solenne del principio d'auto-

(1) In inglese: «quasi non-gouvernmental organisations».

nomia locale. Questo principio richiede dunque, secondo lo statuto del Consiglio d'Europa, degli sforzi costanti «di difesa e di sviluppo».

È esattamente per colmare questa lacuna che la Conferenza dei Poteri locali e regionali d'Europa ha proposto, nella sua Risoluzione 126 (1981), un progetto di Carta europea dell'autonomia locale e richiesto la sua adozione dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e l'adesione di tutti gli Stati membri.

La Conferenza dei Ministri europei responsabili delle collettività locali si deve felicitare di questa iniziativa e darle il seguito che le spetta. Non si tratta della semplice formulazione di rivendicazioni più o meno ragionevoli per i governi nazionali. Quanto proposto è un testo giuridico che, tenuto conto dell'importanza che la Conferenza dei Poteri locali e regionali d'Europa attribuisce a questa questione, è stato oggetto di una preparazione accurata da parte degli esperti di diritto pubblico ed in seno alle istanze competenti, ciò in stretta consultazione con tutte le associazioni nazionali ed internazionali di poteri locali.

Il risultato pare realistico. È significativo che i principali settori di protezione identificati nella Carta corrispondono in larga misura ai capitoli del rapporto tecnico che ci è stato sottoposto dal Comitato direttivo per le questioni regionali e municipali, ossia:

— fondamento costituzionale dell'autonomia locale,

— concetto di autonomia locale,

— portata dell'autonomia locale,

— protezione delle collettività locali esistenti,

— adeguamento delle strutture e dei mezzi amministrativi alle missioni delle collettività locali,

— garanzia nell'esercizio delle responsabilità a livello locale,

— controllo degli atti delle collettività locali,

— risorse delle collettività locali,

— diritto d'associazione delle collettività locali,

— protezione legale delle collettività locali e della loro autonomia.

Le formulazioni degli articoli della Carta sono state ponderate in modo da tener conto della diversità di situazioni nei diversi paesi. In particolare, la Conferenza ha scelto un sistema — simile a quello della Carta sociale europea — che, pur mantenendo l'unità della Carta, permette alle parti contraenti di non essere tenute a sottoscrivere tutte le disposizioni del testo. Ciò dovrebbe facilitare l'adesione alla Carta del maggior numero possibile di paesi.

Il relatore vorrebbe proporre alla Conferenza ministeriale due procedure alternative:

— In caso che il testo fosse giudicato accettabile come base, ma necessitasse dei ritocchi di carattere redazionale e la redazione delle clausole finali e di procedura, la Conferenza potrebbe chiedere agli Alti funzionari del Comitato direttivo per tutte le questioni regionali e municipali, che è incaricato di preparare i suoi lavori, di adempiere a questo compito a suo nome e di sottoporre il testo così completato al Comitato dei Ministri per l'adozione. È d'altronde la procedura che è stata seguita dalla Conferenza ministeriale all'epoca della riunione di Atene del 1976, quando questa incaricò il Comitato degli alti funzionari di mettere a punto il progetto di Convenzione-quadro europeo sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali per sottoporlo al Comitato dei Ministri.

— Se, d'altro canto, le delegazioni ritengono che si rischi di procedere a delle modifiche di fondo, sarebbe allora preferibile di affidare agli alti funzionari il compito di adattare e rivedere il testo che sarebbe successivamente sottoposto alla prossima Conferenza dei Ministri per l'approvazione prima d'essere finalmente trasmesso al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Il vostro relatore ritiene che l'importanza di questo testo sia tale da esigere un impegno politico preciso da parte dei Ministri europei responsabili delle collettività locali. In effetti ci incombe, come autorità ministeriali più direttamente interessate, di assumere le nostre responsabilità per appoggiare presso il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa — che resta l'autorità abilitata a prendere la decisione finale — l'adozione di questo importante progetto della Carta Europea che dovrà figurare tra i testi fondamentali del Consiglio d'Europa, a fianco della Convenzione dei Diritti dell'Uomo, della Carta Sociale e della Convenzione Culturale.

Il Consiglio d'Europa è l'Organizzazione più appropriata per la salvaguardia dell'autonomia locale in Europa e la promozione della democrazia locale

Della trentina di paesi che hanno nel mondo un sistema di governo autenticamente democratico, i due terzi sono membri del Consiglio d'Europa. Si tratta di una triste constatazione e dell'illustrazione dell'importanza che gioca il Consiglio d'Europa nella storia e come guardiano dei principi democratici e dei diritti dell'uomo in Europa, ed in definitiva in tutto il mondo.

Il comune, e ciò non sarà mai abbastanza sottolineato, è la cellula primaria della democrazia, della libertà e quindi della responsabilità. Al primo posto nella storia delle libertà fondamentali ove esse risiedono inseparabili, vengono le libertà locali, comunali e regionali, espressione del diritto dei popoli ad autogovernarsi, a disporre di se stessi, quindi ad auto-amministrarsi.

L'Unione Europea «più stretta» che il Consiglio d'Europa è incaricato di promuovere — e che si realizza troppo lentamente — deve fondarsi sulle libertà politiche e culturali delle comunità umane locali sulle quali da sempre si è sviluppata la civiltà europea.

La missione del Consiglio d'Europa deve essere non solo di preservare, ma di sviluppare questo patrimonio prezioso che costituisce le tradizioni europee di libertà e d'autonomia locale. Costruire un'Europa a livello umano che favorisca la partecipazione autentica dei cittadini alla gestione degli affari pubblici e riconosca il valore de «l'unità nella diversità», passa per questa via.

Questa missione del Consiglio d'Europa è un elemento importante da considerare nel quadro degli sforzi necessari per rilanciare l'Unione Europea. Questi sforzi, intrapresi sin'ora principalmente nel quadro della comunità dovrebbero essere completati con un rilancio del Consiglio d'Europa la cui finalità è stata troppo persa di vista attraverso gli anni.

Vi è una complementarietà tra da una parte il processo d'integrazione comunitario e dall'altra l'impegno politico e culturale dell'insieme dei paesi democratici europei in seno al Consiglio d'Europa. Il messaggio economico non può progredire se non è completato dal messaggio dell'identità politica e culturale dell'Europa libera, messaggio che deve comportare la difesa del sistema democratico, la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali individuali e collettive, delle quali in primo piano figura il diritto dei popoli all'«auto-amministrazione» locale e regionale.

Sarebbe ridicolo che gli sforzi comunitari per il rilancio europeo scavassero ancora il fosso che già divide l'Europa libera. Occorre dunque rafforzare parallelamente il Consiglio d'Europa e ridefinire le sue priorità in funzione della missione principale che potrà essere la sua in vista di prolungare e completare l'Unione europea a livello comunitario. È a questa condi-

zione che il Consiglio d'Europa continuerà a giocare questo ruolo insostituibile che è anche quello di ponte tra le Comunità e le democrazie europee che non sono in grado di aderire alle Comunità.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha capito l'importanza del problema perché, all'epoca della sua ultima riunione, il 29 aprile 1982, si è occupato della questione ed ha incaricato il suo Presidente, sig. W. Pahr, Ministro degli Affari Esteri austriaco, d'una missione di riflessione sul ruolo del Consiglio d'Europa nel processo del rilancio europeo.

La data alla quale si tiene questa Conferenza di Lugano, sembra dunque ben scelta perché i Ministri europei responsabili delle collettività locali siano inclini a loro volta al ruolo futuro del Consiglio d'Europa nel campo delle loro competenze — che sono notevoli — e facciano conoscere ai loro colleghi Ministri degli Affari Esteri, le loro vedute e proposte sul rilancio di questo settore originale del Consiglio d'Europa che è quello dei poteri locali e regionali.

Il Consiglio d'Europa, unico tra le istituzioni europee — e ciò era del tutto conforme alla sua missione — è stato dotato di carte privilegiate in questo campo ed a tutti i livelli:

— a livello della rappresentanza degli eletti locali e regionali, tramite la Conferenza dei Poteri locali e regionali d'Europa (che è la sola rappresentante ufficiale dei poteri locali e regionali riconosciuta dai governi in Europa);

— a livello ministeriale, tramite la Conferenza dei Ministri europei responsabili delle collettività locali e regionali;

— a livello tecnico intergovernativo, tramite il Comitato direttivo per le questioni regionali e municipali.

Il vostro relatore propone che la Conferenza dei Ministri indirizzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa da una parte, delle raccomandazioni sull'autonomia locale come sono proposte nella prima parte del presente rapporto, e dall'altra parte, delle proposte dirette al rilancio della cooperazione nel campo dei poteri locali e regionali in seno al Consiglio d'Europa, che comportino segnatamente i seguenti punti:

1. Riconoscere la necessità di organizzare la difesa e lo sviluppo dei principi dell'autonomia locale in Europa allo stesso titolo dei Diritti dell'Uomo e Diritti Sociali, in modo da rafforzare il ruolo del Consiglio d'Europa in quanto garante della democrazia in Europa.

2. Riconoscere che il Consiglio d'Europa è l'istanza privilegiata in Europa per promuovere la cooperazione europea nel campo dell'amministrazione locale e regionale e prendere le misure necessarie a consolidare e rafforzare la sua posizione.

3. Accordare al settore dei poteri locali e regionali nel quadro di un rilancio del Consiglio d'Europa, tutta la priorità che merita, onde fare di questa Organizzazione il difensore delle libertà comunali e regionali in Europa e nel mondo e segnatamente il guardiano dell'applicazione e del rispetto dei principi dell'autonomia locale definiti in una Carta europea dell'Autonomia locale.

4. Rafforzare lo Statuto della Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa, conformemente alle proposte che sono attualmente allo studio del Comitato dei Ministri e consolidare in particolare il ruolo di rappresentante ufficiale dei poteri locali e regionali a livello Europeo studiando le possibilità di una applicazione dell'art. 230 del Trattato di Roma per sviluppare le relazioni tra la Comunità Europea e la Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa.

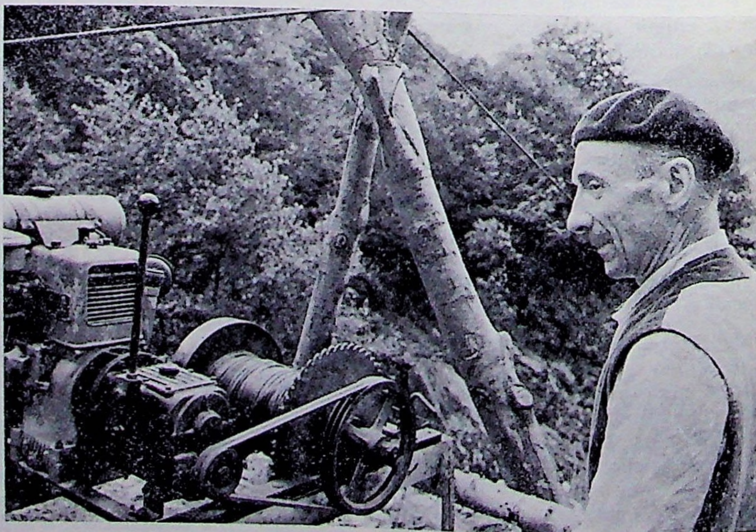
5. Fare della cooperazione intergovernativa in materia di questioni regionali e locali uno dei settori prioritari del programma di lavoro intergovernativo, i cui obiettivi mirerebbero da una parte alla promozione delle autonomie locali e regionali e alla modernizzazione della gestione delle collettività territoriali e, dall'altra parte, al contributo delle collettività locali e regionali alla realizzazione dello sviluppo regionale equilibrato dell'Europa e del rapporto Nord-Sud conformemente alle priorità già definite dallo stesso Comitato dei Ministri.

6. Sviluppare in seno al Consiglio d'Europa un programma di cooperazione tecnica in materia d'amministrazione locale e regionale che incoraggerebbe segnatamente gli scambi tra da una parte le amministrazioni comunali e regionali più avanzate e dall'altra quelle che necessitano ancora esperienza e supporti logistici e finanziari necessari ad una gestione moderna ed efficiente.

7. Chiedere al Comitato direttivo per le questioni regionali e municipali ed alla Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa di sottoporgli delle proposte precise per le misure necessarie alla messa in opera dei programmi definiti ai punti 4. 5. e 6.

8. Convenire che la Conferenza dei Ministri europei responsabili delle collettività locali dovrà, in futuro, prendere parte più attiva alla definizione degli obiettivi politici e delle priorità del programma di lavoro del Consiglio d'Europa. Essa dovrà a tal fine proseguire e sviluppare il suo dialogo con la Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa.

9. Incaricare a tal fine il Presidente di comunicare ai suoi colleghi del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, quando dibatteranno il ruolo del Consiglio d'Europa nel processo del rilancio europeo, le proposte definite a Lugano e di richiedere loro di sentire a questo proposito una delegazione della Conferenza dei Ministri specializzati.



(Foto «Il Segno»)

La politica per la montagna: la Francia

Sul n. 10/1982 della rivista abbiamo pubblicato una sintesi della relazione del Segretario generale dell'UNCEM alla XVII Conferenza dei Poteri locali di Strasburgo sullo sviluppo delle regioni agricole, rurali e montane.

In allegato alla suddetta relazione sono state inserite alcune «schede» illustrative della situazione nei vari Paesi europei. Riportiamo ora il testo relativo alla Francia.

Geografia e popolazione

La montagna francese rappresenta il 21% del territorio nazionale con i suoi 116.000 Km². Conta 5.436 comuni dove vivono 3.500.000 abitanti sparsi in sei massicci molto diversi per natura e per importanza: altipiani agricoli del Massiccio Centrale, montagne secche mediterranee della Corsica, Alpi del Sud e Pirenei orientali, alta montagna alpina o pirenea, valloni boscati dei Vosgi.

La popolazione delle regioni montane è molto sparsa: la densità è di 25 abitanti per Km². Vi sono anche regioni a più bassa densità, infatti le Alpi del Sud contano solo 13,88 abitanti a Km². Vi sono grandi differenze tra le collettività delle zone rurali e delle zone urbane (la densità delle zone rurali delle Alpi del Sud è di 7 abitanti a Km²), il che appare dalla tavola che segue:

	Massiccio Centrale	*Alpi del Sud*
abitanti con densità inferiore a 20 abitanti a Km²	30%	80%
abitanti con densità inferiore a 10 abitanti a Km²	8%	55%

Altro elemento da rilevare per le regioni montane è l'invecchiamento della popolazione che aumenta per il gruppo di persone anziane (più di 65 anni). A questo va aggiunta una maggioranza di uomini in rapporto alle donne (52% contro 48%), differenza che aumenta nelle zone rurali (55% contro 45%).

In questi ultimi tempi gli sforzi del governo hanno indotto circa 10.000 giovani a lasciare le città per le regioni montane e la proporzione dei coltivatori con meno di 35 anni è passata dal 6,9% nel 1967 all'8,8% nel 1977, cifra superiore alla media nazionale che è del 7,9%. È un progresso limitato ma che dà adito a sperare.

Struttura dell'economia e della produzione

L'economia delle regioni montane si basa essenzialmente sull'agricoltura. L'impiego nelle attività industriali è scarso dato che rappresenta solo il 14%, cioè la metà della media nazionale (dati 1979).

Le regioni montane utilizzano solo 3,6 milioni di ettari di suoli agricoli (sui 30 milioni totali del paese, cioè il 12,2%) che rappresentano solo il 6,8 per cento della produzione agricola francese.

I pascoli si estendono su circa 3 milioni di ettari e sono utilizzati per il 60% della loro possibilità, per 1.310.000 vacche, 1.940.000 montoni, 200.000 suini, il che permette una considerevole produzione di latte e di carne (240.000 tonnellate per anno).

Gli altri prodotti locali sono il miele (6.000 tonnellate per anno), le castagne (45.000 tonnellate) e la lavanda (90 tonnellate).

Anche la silvicoltura ha un ruolo importante nell'economia delle regioni montane. Il Massiccio Centrale in particolare concorre per gran parte alla produzione forestale della Francia.

Il turismo è un settore importante dell'economia delle regioni montane, in particolare sulla Costa Azzurra e da poco tempo nelle regioni più elevate (per gli sport invernali) grazie ad un sostanziale appoggio dello Stato (dal 1977 al 1979 lo Stato ha investito 35 milioni di franchi per il turismo delle regioni di montagna, cioè il 41,5% degli investimenti globali in questo settore). Il turismo tuttavia tende a diventare l'unica attività economica di alcune regioni, il che causa gravi distorsioni nella loro configurazione sociale.

La politica per la montagna in Francia

La politica seguita in Francia per la montagna non è frutto di un iniziale grande disegno nazionale ma è piuttosto il risultato di una serie di opportunità e di una lenta maturazione. Il quadro giuridico che ne risulta riflette il carattere eterogeneo di questa serie di misure, che tuttavia nel tempo si trasformano in un insieme coerente che prende corpo nel quadro del decentramento politico e amministrativo.

In Francia possono distinguersi due periodi molto diversi della politica per la montagna:

— dalle origini al 1973, una serie di misure settoriali;

— dal 1973, la realizzazione progressiva di una politica globale.

Attraverso i principali testi delle normative apparsi nel corso di ciascun periodo si può seguire lo sviluppo della politica per la montagna. Essa è caratterizzata globalmente da un procedimento che va dal particolare (agricoltura) al generale (sviluppo globale) per quanto riguarda la considerazione delle attività economiche e da un procedimento inverso che va dalla politica di montagna verso la politica specifica del massiccio per la realizzazione di provvedimenti appositi. A conclusione, saranno richiamati i cambiamenti in corso e gli orientamenti della futura legge sulla montagna, recentemente messa in cantiere.

Dalle origini al 1973

Si può dire che la politica della montagna è nata cento anni fa, dalla legge dell'11 luglio 1882, che ha stabilito la Restaurazione delle terre in montagna, o che è nata 21 anni fa con il decreto del 23 maggio 1961 che ha dato vantaggi sociali agli agricoltori in montagna (riguardavano il regime fiscale) e che ha istituito la prima classificazione dei comuni di montagna.

In questo primo periodo, la politica della montagna si manifesta molto limitatamente e con un doppio carattere: da una parte si assiste ad uno sviluppo del turismo invernale, voluto e concepito per il riposo dei cittadini e per apportare valuta alla nazione, dall'altra la montagna è poco presa in considerazione e all'inizio ha solo un carattere secondario fino alla politica di rinnovamento rurale delle zone in via di desertificazione che è del 1967. Alcuni testi e fatti precisano questo periodo:

— Decreto del 14 febbario 1963 che crea la DATAR e il FIAT (Fondo di Intervento per l'Assetto del Territorio).

— Per quanto riguarda lo sviluppo turistico:

- Decreto del 10 agosto 1964 che istituisce la commisisone interministeriale incaricata di studiare le condizioni generali di sviluppo del turismo in montagna, e il Servizio di Studio dell'Assetto Turistico in Montagna, il SEAMT sarà il promotore delle nuove stazioni, dette della seconda, poi della terza generazione. Realizzerà in particolare il «Piano neve» elaborato nel 1970 nel quadro del VI Piano nazionale. Quest'ultimo rappresenta molto bene quest'epoca di rapida crescita.

- Decreto del 30 maggio 1968 che crea il premio speciale di attrezzatura alberghiera. Ma bisognerà attendere il 1974 perché sia esteso all'insieme delle zone montane.

— Per quanto riguarda lo sviluppo agricolo rurale:

- Decreto del 24 ottobre 1967 che inizia la politica di rinnovamento rurale. In una Francia allora in pieno risveglio industriale e dove le zone rurali si svuotavano degli abitanti per l'esodo legato alla formidabile modernizzazione dell'agricoltura e all'assenza di impieghi secondari, era evidente che occorreva correggere le evoluzioni spontanee della società. Questo fu l'oggetto della politica di rinnovamento rurale che riguardava all'inizio solo la Britannia, l'Auvergne, il Limousin, regioni per le quali furono nominati tre commissari. L'art. 9 del decreto diede la possibilità di nominare un Commissario per le zone di montagna nel loro insieme e ha dato, dal 1968, la possibilità di concedere crediti dal Fondo di Rinnovamento Rurale, creato per le zone di rinnovamento rurale, alla montagna.

Nel 1968, la parte del Fondo di rinnovamento rurale destinato dal Commissario al rinnovamento rurale in montagna era solo del 15% del totale per l'insieme del Massiccio delle Alpi, dei Pirenei, dei Vosgi, del Jura, della Corsica e della frangia sud-est del Massiccio centrale. Bisogna sottolineare la originalità del sistema così realizzato che rompe le abitudini amministrative e che è stato mantenuto con qualche variazione quasi fino ad oggi:

- Un Commissario (in seguito, un Commissario per massiccio) che dipende dall'amministrazione centrale, incaricato di «animare le terre», di suscitare le iniziative, appoggiato a Parigi da un servizio di Stato originale e nuovo e ricco di iniziative: la DATAR.

- Un fondo di Rinnovamento rurale che porta una importante innovazione: la soppressione della barriera dei singoli capitoli di bilancio che permette, con un solo fondo, di aiutare la realizzazione di ogni tipo di investimento e di azione.

L'esistenza di questa accoppiata Commissario - Fondo per i vari interventi è alla base dell'attuazione della politica di montagna, del suo mantenimento e del suo sviluppo. Se in senso stretto non è un elemento del quadro giuridico della politica di montagna, è senza dubbio uno degli elementi portanti di essa, nel contesto amministrativo francese.

Dal 1968 al 1972 la politica per la montagna si migliora e si afferma principalmente nel campo agricolo che consuma gran parte dei fondi di rinnovamento rurale con le infrastrutture e servizi pubblici, ma anche nel senso di una presa di coscienza più globale dei problemi dell'assetto del territorio. Alla fine di questo periodo, prima dei nuovi orientamenti del 1973, sono usciti due testi importanti. Essi illustrano il consenso del governo e delle organizzazioni professionali agricole dell'epoca all'interesse per la salvaguardia dell'agricoltura di montagna, principalmente per quanto riguarda la conservazione dello spazio naturale montano. Si tratta della legge 3 gennaio 1972 sulla valorizzazione della pastorizia e dei decreti del 4 gennaio 1972 che prevedono vari aiuti a favore della meccanizzazione agricola, elevando il plafond della sovvenzione in materia di costruzioni rurali e creando una indennità speciale per gli allevatori.

- La legge del 3 gennaio 1972: da dieci anni è il testo importante specifico per la montagna, discusso e approvato dal Parlamento che poté in tale occasione esaminare l'insieme dei problemi della montagna. Questa legge è interessante perché crea strumenti originali e adatti al servizio dell'economia pastorale, l'Associazione Fondiaria Pastorale e il Gruppo Pastorale. L'AFP in particolare porta una innovazione importante perché, prendendo come base la legge del 21 giugno 1865 sulle associazioni sindacali, la legge 3 gennaio 1972 fissa un certo numero di norme che permettono al comune o a una maggioranza di proprietari (o ad entrambi) di ristrutturare efficacemente le aziende e le coltivazioni senza toccare il diritto di proprietà, su un perimetro che interessa gli spazi pastorali ma anche le terre agricole che fanno parte dell'economia pastorale.

- I decreti del 4 gennaio 1972 istituiscono una serie di aiuti all'agricoltura che inaugurano un doppio sistema di sostegno:

— da una parte: un premio annuale, in funzione del bestiame fatto svernare (200 F per UGB nel 1972);

— dall'altra: aiuti agli investimenti, sia specifici (sovvenzioni per l'acquisto di materiali adatti a zone di montagna), sia basato sui regimi applicati in pianura (edilizia agricola).

Dal 1973 al 1981

È un periodo importante in cui diventano predominanti i fenomeni di presa di coscienza dei tipi di sviluppo economico per l'ordinamento dello spazio. I fattori essenziali di questa evoluzione sono, all'interno della montagna, il lavoro di sensibilizzazione e di riflessione compiuto dagli organismi, creati



e sostenuti dai primi provvedimenti, specie la Federazione Francese di Economia Montana e i Commissari, forti della lezione delle prime esperienze realizzate.

Circa i fattori esterni si trova:

— la crisi petrolifera e, più in senso lato, la crisi economica occidentale che hanno posto di nuovo in discussione la crescita incontrollata e fine a sé stessa;

— la rivendicazione crescente di un modello economico più rispettoso dell'ambiente, del quadro di vita e della cultura delle diverse comunità;

— allo stesso tempo, i costi sociali in aumento, particolarmente in periodo di crisi, dello sviluppo industriale e urbano, privilegiando la concentrazione dei capitali e il consumo di beni intermedi.

Tutti questi fattori hanno avuto un ruolo importante nella presa di coscienza progressiva del fatto che lo spazio era prima di tutto uno spazio di produzione e di vita, il cui sviluppo doveva essere controllato e voluto dai suoi abitanti. Questo concetto decisamente decentratore va di pari passo con l'analisi secondo la quale la montagna rimane un «atout» nazionale visto che è un bene raro, uno spazio naturale unico e che i modi del suo assetto non potrebbero compromettere i caratteri propri di tale patrimonio che è di tutti.

Questi concetti vanno emergendo poco a poco in un contesto amministrativo e politico poco preparato alle innovazioni che richiede la loro applicazione e piuttosto abituato a ragionare in termini di svantaggi e di compensazioni.

Le grandi tappe di questo periodo sono le seguenti:

Il Comitato interministeriale dell'Assetto del Territorio (CIAT) del 20 dicembre 1973 getta le basi di una politica di assetto della montagna non limitata al settore agricolo e al turismo, ma inglobante l'insieme delle attività e dei servizi. Esso prescrive l'elaborazione di schemi orientativi e di assetto da parte del massiccio montano che saranno l'espressione di questa nuova procedura realizzata da parte dei Commissari del massiccio, e dà delle direttive ai vari ministeri per sviluppare studi e iniziative su un certo numero di problemi.

Sulla linea degli orientamenti definiti dal CIAT del 20 dicembre 1973, poi quello del 13 dicembre 1974 che la completa, una serie di provvedimenti saranno presi specialmente per assicurare vantaggi particolari ai montanari o per elevare alcuni limiti o plafond regolamentari di sovvenzioni esistenti o per estendere alla montagna il beneficio di aiuti creati per altre zone.

Allo stesso tempo, il perseguimento della politica di rinnovamento rurale che comprende la montagna appare da un certo numero di provvedimenti, quali:

— i decreti dell'11 aprile 1972 e del 14 aprile 1976 che creano un regime speciale per l'insieme delle zone di rinnovamento rurale in materia di Premio di sviluppo regionale;

— il decreto del 4 gennaio 1973 che crea una dotazione di insediamento a favore dei giovani agricoltori, specie delle zone di montagna;

— la creazione dell'Indennità Speciale Montagna, con il decreto del 20 febbraio 1974 che sostituisce ed amplia il «Premio alla vacca allo stato brado» del 1972. Versato sotto forma di un premio di 200 F per UBG e per anno agli allevatori delle zone di montagna, l'ISM è il provvedimento di aiuto più massiccio a favore della montagna ed è ancora oggi la principale via di trasferimento di fondi pubblici della collettività nazionale alla montagna. La sua creazione fu l'occasione per una estensione della zona di montagna (immutata nei limiti giuridici dal 1961). Questo sistema di aiuti diretti sarà, negli anni seguenti, adottato e codificato dalla CEE (Direttiva 75/268/CEE del 28 aprile 1975) che ne fa uno degli strumenti essenziali della politica europea a favore delle zone svantaggiate, nuova categoria territoriale.

Nel quadro ormai europeo della politica a favore delle zone svantaggiate, che includono l'insieme delle zone di montagna ma non l'insieme delle zone di rinnovamento rurale, saranno successivamente definite:

— l'indennità speciale montagna;

— l'indennità speciale alta montagna che permette di distinguere una categoria di regioni molto più marcate da costrizioni climatiche e topografiche;

— l'indennità speciale pié del monte creata per una categoria particolare di zona svantaggiata, quella del pié del monte (bassa montagna).

L'ISM, dato il volume finanziario posto in gioco, sta diventando un potente strumento di negoziazione tra la professione agricola, le collettività montane e i poteri pubblici;

— il decreto del 22 novembre 1977 approva la Direttiva d'Assetto nazionale relativa alla protezione e all'assetto della montagna. A seguito del discorso di Vallouise pronunciato il 23 agosto 1977 dal Presidente della Repubblica e alla legge del 10 luglio 1976 sulla protezione della natura, la Direttiva definisce i punti fondamentali della politica montana in materia di protezione, di regole di occupazione dei suoli e di sviluppo turistico. Questo testo rende chiari per la prima volta alcuni atout nazionali che ha la montagna e li traduce in regole che si applicano a tutti, in particolare in materia di costruzione e di sviluppo turistico. I principi che hanno guidato la redazione della Direttiva sono:

— conservare all'agricoltura i terreni agricoli meccanizzabili;

— favorire il controllo dello sviluppo turistico da parte delle popolazioni locali ed incoraggiare le collettività ad assicurare il controllo operativo;

— raggruppare le nuove costruzioni in continuità alle frazioni o centri abitati esistenti, o in frazioni nuove di grandezza adatta al loro ambiente.

La Direttiva definisce, per l'applicazione delle nuove regole urbanistiche, una zona di alta montagna ove sono applicate disposizioni particolari. La procedura più nuova e più nota introdotta dalla Direttiva è quella delle Unità turistiche nuove che sono sottoposte ad una serie di autorizzazioni ministeriali preliminari, autorizzazioni che si basano sul rispetto o non dei principi di protezione dell'ambiente, ma anche sull'adeguamento dei progetti presentati agli orientamenti globali di sistemazione della montagna (controllo dello sviluppo turistico da parte dell'ente locale, creazione di impieghi, controlli dei suoli agricoli, ecc.);

— il Comitato interministeriale dell'Assetto del territorio del 13 febbraio 1978 ha approvato uno Schema orientativo di sistemazione dei Pirenei. Esso porta una innovazione nei confronti dei piani di assetto tradizionali nel senso che analizza alla base i meccanismi del sotto-sviluppo dei Pirenei e propone degli assi di intervento originali che fanno più appello alle risorse umane, alla capacità di rinnovamento locale, alla valorizzazione degli atout propri del massiccio che ad un complesso di aiuti e di provvedimenti sistematici.

Il CIAT del 13 febbraio 1978 sarà anche seguito da un certo numero di misure che ampliano il quadro giuridico proprio della montagna.

La creazione del Fondo interministeriale di Sviluppo e di Assetto rurale (FIDAR) con il decreto del 3 luglio 1979, che — in sostituzione del Fondo di rinnovamento rurale e di fondi diversi per la politica delle zone svantaggiate — è soprattutto un mezzo di semplificazione delle procedure.

Sono perseguiti due obiettivi principali:

— assicurare l'orientamento reale dei contributi pubblici alle zone svantaggiate verso azioni di sviluppo econo-

mico. Il Fondo di rinnovamento rurale conservava fin dalle origini la vocazione di finanziare strutture pubbliche. Era necessaria una rottura di fronte all'inerzia locale;

— il Fondo di rinnovamento rurale era indissolubilmente legato al limite delle zone di rinnovamento rurale la cui classificazione era troppo rigida rispetto alla realtà. Anche là era necessaria una rottura e la creazione del FIDAR non è avvenuta insieme ad alcuna revisione territoriale. Una parte importante del nuovo è tuttavia stata esplicitamente riservata alle zone di montagna.

* * *

Il quadro giuridico della politica della montagna francese, come si vede, è recente e soprattutto eterogeneo. Nel periodo di cambiamento attuale caratterizzato dalla politica di decentramento e dalla pianificazione, si sarebbe potuto credere che la politica della montagna ne fosse polverizzata, che perdesse la sua identità. Sembra che non sia niente di tutto questo per varie ragioni:

— Venti anni di maturazione hanno finito per creare un «marchio» e un riflesso «montagna» che impediscono di trattarla come fosse un qualsiasi punto del territorio. Le risorse nazionali della montagna sono riconosciute e accettate.

— Il cammino avviato progressivamente e tracciato nettamente dalla creazione del FIDAR verso lo sviluppo economico è rivolto tutto a questa politica in un contesto segnato dalla crisi e dalla disoccupazione: il mantenimento dell'occupazione in montagna, l'innovazione nelle attività sociali (cooperazione) i modelli di agricoltura più economici (razze rustiche, pastorizia) sono ormai degli atout.

La montagna è ben riconosciuta come spazio produttivo da sviluppare, che concorre in pieno alla vita del paese.

— Infine, i montanari hanno cominciato ad occuparsi dei loro problemi e si sono organizzati in conseguenza, per ciascun massiccio, e più ancora delle realtà sociali ed economiche, in ciascun comune e in ciascuna vallata.

Nei Pirenei alcuni fatti hanno anticipato l'assetto giuridico e istituzionale non ancora totalmente fissato: il 29 ottobre 1981 i tre Consigli regionali di Aquitania, del Mezzogiorno dei Pirenei e di Linguadoca-Roussillon interessati dal massiccio dei Pirenei hanno creato un Comitato interregionale per lo sviluppo e l'assetto dei Pirenei (CIDAP), composto da eletti regionali e dipartimentali, incaricato di proporre alle tre regioni gli orientamenti e il contenuto dei programmi di sviluppo dei Pirenei, finanziati dal FIDAR. Questi programmi si integreranno progressivamente nei contratti Stato-Regioni che derivano dal processo di pianificazione al quale i Pirenei saranno totalmente associati grazie al CIDAP per il massiccio e alla base grazie alle strutture di vallata e agli organismi professionali già esistenti.

Domani un quadro giuridico più completo e ambizioso verrà a confortare degli sviluppi che sono lentamente avvenuti da 20 anni. La Commissione d'Inchiesta parlamentare sulla montagna, nominata dall'Assemblea nazionale, ha consegnato al Primo Ministro il suo rapporto il 14 aprile 1982 («Rapporto della Commissione di Inchiesta parlamentare sulla politica di montagna - Bilancio e proposte». Rivista «Economia e Montagna» n. 45 e 46 del 30 aprile 1982, pubblicata dalla Federazione francese di Economia montana. Questa pubblicazione in realtà è un riassunto del rapporto sulla «situazione dell'agricoltura e dell'economia rurale nelle zone di montagna e svantaggiate» fatto da Besson, Deputato della Savoia, Francia, n. 757 - Documenti dell'Assemblea nazionale - Direzione dei giornali ufficiali - Parigi).

La Commissione di Inchiesta parlamentare propone una nuova politica per l'agricoltura di montagna organizzata su quattro principali direttrici:

— valorizzare la funzione produttiva dell'agricoltura di montagna;

— sviluppare un modello di produzione originale sfruttando le risorse della montagna;

— mettere le terre agricole al servizio dell'agricoltura di montagna;

— ricompensare adeguatamente la funzione di protezione dell'ambiente naturale e il servizio fornito dall'agricoltura.

Le risorse della montagna, non solo nel settore agricolo ma anche in quello forestale, dell'industria, del termalismo, devono condurre alla rinascita del carattere prioritario di una politica nazionale della montagna di cui i principali obiettivi saranno:

— sostenere i progetti di autosviluppo e assicurarne la coerenza in ciascuno dei massicci;

— dare alle collettività locali delle zone di montagna i mezzi per far fronte ai pesanti compiti loro propri;

— lottare contro la desertificazione mantenendo o ristabilendo dei servizi pubblici in montagna senza i quali si instaura un vuoto sociale che minaccia anche la riuscita delle azioni di sviluppo.

Il rapporto della Commissione di Inchiesta parlamentare termina con la formazione di ben 200 proposte per la montagna.

A seguito dei lavori della Commissione di Inchiesta parlamentare il governo francese preparerà per la fine del 1982 un progetto di legge sulla montagna i cui obiettivi dovranno essere non solo la protezione degli ambienti naturali, ma anche facilitare il completo sviluppo economico.



(Foto «Il Segno» - Torino)

La 34ª Assemblea generale della Confederazione Europea dell'Agricoltura (CEA)

Si è svolta recentemente a Copenaghen la 34ª Assemblea generale della CEA, presente per l'UNCEM il Presidente Martinengo.

L'assemblea ha approvato tre «risoluzioni» che riteniamo utile far conoscere e che pertanto pubblichiamo integralmente.

RISOLUZIONE

«Il contributo dell'agricoltura e della selvicoltura alla soluzione dei problemi dell'occupazione»

1. La 34ª Assemblea generale della Confederazione europea dell'Agricoltura (CEA), svoltasi a Copenhagen dal 20 al 24 settembre 1982, ha esaminato il contributo che potranno dare l'agricoltura e la silvicoltura alla soluzione dei problemi dell'impiego. I rapporti dei sigg. De Veer e Bouwens (Paesi Bassi) e Strasser (Austria) su questo tema sono stati presentati e discussi dalla 1ª Commissione (Agricoltura generale).

2. Le principali conclusioni a cui si è pervenuti da questo studio sono state le seguenti:

3. Se deve continuare l'esodo rurale verso le zone urbane,

— il problema della disoccupazione si aggraverà dato che l'occupazione nell'industria è in regresso;

— le regioni rurali vedranno diminuire il potenziale economico e la loro capacità di far fronte da sole alla crisi;

— gli investimenti richiesti dall'installazione negli agglomerati saranno importanti e potranno essere utilizzati meglio nelle regioni rurali.

4. Direttamente o indirettamente, l'attività agricola condiziona molti impieghi. La CEA ritiene dunque che la politica generale ed agricola deve essere concepita in modo da frenare l'esodo rurale e per utilizzare tutti i mezzi adatti per assicurare in agricoltura un massimo di impieghi stabili, compatibili con una buona competitività ed una sana economia delle aziende agricole.

5. I mezzi più importanti per mantenere gli impieghi in agricoltura consistono nel permettere una soddisfacente progressione dei redditi agricoli. Una politica dei prezzi che corrisponda il più possibile all'aumento dei costi è quindi sempre necessaria.

6. Bisogna anche fare ogni sforzo: per assicurare la competitività dei prodotti agricoli, per aumentare le possibilità di produzione, per trovare delle risorse di redditi complementari e per permettere così un livello di vita che induca gli agricoltori a salvaguardare la propria attività. I punti di partenza per questi progressi sono:

— l'incoraggiamento alle aziende di tipo familiare, specialmente facilitando l'insediamento dei giovani, permettendo la formazione di capi di azienda e orientando queste aziende verso una produzione di alta qualità;

— la limitazione di forme industriali di azienda agricola;

— l'incoraggiamento della produzione di materie prime agricole e di foraggi per i quali esiste un deficit di approvvigionamento, e di produzioni nuove, specialmente in campo energetico;

— il rimborso degli agricoltori per il loro contributo alla protezione della natura e del paesaggio ...

7. È importante per l'impiego rafforzare il potere economico nell'agricoltura e nella silvicoltura.

Per le aziende a lungo termine bisogna anche studiare provvedimenti di politica strutturale orientata verso l'alleggerimento dei compiti, e incoraggiare la collaborazione tra imprese (agricoltura di gruppo, gruppi di produttori, cooperazione ...) per ridurre le spese e per rafforzare la loro posizione sul mercato.

8. A causa della loro situazione ancora più sfavorevole, occorrono provvedimenti specifici di incoraggiamento per lo sviluppo agricolo e l'aumento del reddito agricolo in regioni lontane e arretrate. Anche i programmi generali di sviluppo regionale dovranno perseguire il miglioramento della situazione dell'impiego in agricoltura.

9. Le possibilità di una politica di impiego nella silvicoltura possono e devono essere sfruttate più coscientemente, sia per quanto riguarda la produzione di legname che per le altre funzioni della foresta (tempo libero, ambiente, turismo ...). Anche provvedimenti selettivi che rendano possibile l'intensificazione della produzione silvicola, specialmente nelle zone svantaggiate, possono avere un effetto molto positivo sull'impiego in queste regioni.

10. Infine la CEA vuole sottolineare il numero molto importante di altri impieghi che l'agricoltura e la silvicoltura forniscono indirettamente:

— ai settori di attività industriale e commerciale che forniscono a monte dell'agricoltura i beni necessari all'attività (concime, prodotti di trattamento, macchine agricole, costruzione e infrastrutture), e a valle trasformano e commercializzano i prodotti agricoli;

— ai servizi che lavorano per l'agricoltura (cooperative, mutue, banche, varie organizzazioni).

Tutti questi impieghi dipendono dalle buone condizioni dell'agricoltura e quindi dalla politica agricola seguita.

11. La degradazione della situazione dell'agricoltura e della silvicoltura ha già comportato una grave perdita di impieghi in alcuni settori, sia a monte che a valle. Ogni politica che conduca ad un indebolimento dell'agricoltura e

della silvicoltura potrà portare solo ad un aggravamento della situazione dell'impiego in Europa.

Copenhagen, 24 settembre 1982.

RISOLUZIONE

«La situazione attuale della silvicoltura»

La 34ª Assemblea generale della Confederazione europea dell'Agricoltura (CEA), svoltasi a Copenhagen dal 20 al 24 settembre 1982 presa conoscenza delle deliberazioni della quarta Commissione (economia forestale), sotto la presidenza del sig. H. Orsini Rosemberg (Austria) sui rapporti presentati dai sigg.:

1) Pampe (Germania) sulla situazione del mercato del legname nei paesi membri;

2) Ossmark (Svezia) sull'imposizione del capitale e le imposte sulla successione, ostacoli ad una economia forestale produttiva;

3) Molteberg (Norvegia) e Kartassis (Grecia) sulle possibilità di cooperazione nell'economia forestale e specialmente tra l'economia forestale e l'industria del legno;

4) Sandström (Svezia) sulle conseguenze della precipitazione acida (diossido di azoto e soprattutto acido solforico) sulla produzione forestale,

richiama l'attenzione dei Poteri pubblici e dell'opinione sui seguenti punti:

1. Constatando la scarsa importanza del reddito dei silvicoltori a causa dello stagnare o dell'abbassamento dei prezzi del legname e a causa degli alti costi di produzione forestale, chiede ai Poteri pubblici di prendere coscienza di questa grave situazione dei silvicoltori; raccomanda ai silvicoltori di adattare il volume del legname che offrono alla capacità di assorbimento del mercato.

2. Constatando la grande importanza, soprattutto sull'economia silvicola privata, del peso fiscale, specie per le imposte sul capitale, sulle successioni e fondiarie, sottolinea la necessità di alleggerire i regimi fiscali propri della foresta. Tale alleggerimento deve essere considerato non come un vantaggio, ma come una constatazione parziale della straordinaria specificità dell'economia forestale dovuta essenzialmente al termine molto lungo e alla pesantezza dell'investimento forestale.

3. Constatando l'importanza di una buona collaborazione tra i forestali e le industrie utilizzatrici, raccomanda, seguendo le situazioni, di incoraggiare tutte le possibilità di miglioramento dello stato attuale: gruppo di silvicoltori per rendere più efficace la loro capacità di negoziare e di contrattare; in alcuni casi, come in Norvegia, sembra che la partecipazione dei forestali al capitale dell'industria abbia dato risultati positivi in un contesto storico particolare.

Per la Grecia, la formula di cooperative di lavoratori è interessante da seguire.

4. L'effetto dell'inquinamento, in particolare sotto forma di precipitazioni acide, che colpisce il suolo di tutta Europa e direttamente anche la popolazione forestale, mostra ancora una volta la grandezza e l'importanza dei danni che l'industria, come i grandi agglomerati, fanno subire all'economia agricola e silvicola.

Per evitare un aumento di danni permanenti ed irreparabili, deve essere reclamata la prevenzione efficace dai danni con l'eliminazione delle emissioni (scarichi) grazie alle tecniche disponibili e applicabili da una frontiera all'altra.

Copenhagen, 24 settembre 1982.

RISOLUZIONE

«Le conseguenze della tassazione delle terre e degli agricoltori»

La 34ª Assemblea generale della Confederazione Europea dell'Agricoltura (CEA), svoltasi a Copenhagen dal 20 al 24 settembre 1982, ha approvato le conclusioni dei lavori della prima commissione che, sotto la presidenza del sig. Louis Perrin (Francia), ha esaminato le conseguenze della tassazione delle terre e degli agricoltori, su relazione dei sigg. O Stanley (Regno Unito) e J.M. de Jaime (Spagna).

1. La CEA è preoccupata delle conseguenze a lungo termine di una pressione fiscale continua basata sui redditi che diventa eccessiva: causando una mancanza di liquidità, impedisce la formazione del capitale nelle aziende agricole, obbliga a ricorrere al prestito per rimborsare il quale si depaupera il fondo dell'azienda. È un ciclo vizioso, aggravato dalla frequenza dei cambiamenti nell'ambito della fiscalità (natura dell'imponibile, tasse, ecc.) che è in contrapposizione alla lentezza dei cicli di sviluppo in agricoltura: l'effetto totale di questi cambiamenti, già difficile da apprezzare a corto termine, a lungo termine si rivela molto dannoso.

2. La CEA esprime la sua opposizione all'imposizione sul capitale, come avviene da qualche anno in numerosi paesi. Essa nota che la tassa fondiaria — percepita dallo Stato o dalle collettività locali — è già una forma di fiscalità sul capitale. Constata che la formazione del capitale è già limitata in agricoltura a causa dell'aumento dei prezzi della terra e del costo elevato dei prestiti. La scarsa rendita dell'agricoltura, l'imposta crescente sui redditi, le imposte supplementari sul capitale possono avere conseguenze fatali sulle aziende agricole: gli agricoltori non sono più in grado di fare investimenti produttivi necessari al progresso tecnico, il che è contrario allo spirito di iniziativa e di adattamento propri degli agricoltori.

3. L'accumulo di questi aggravi fiscali diventa talvolta così pesante in alcuni Stati, che i governi devono consentire degli esoneri o sgravi a favore di alcune categorie di proprietari o di gestori. Poiché tali disposizioni sembrano necessarie, bisogna studiarne l'estensione anche per l'agricoltura.

4. In conclusione, la CEA esige dai governi:

a) la giustizia fiscale, di modo che la combinazione politica fiscale - politica agricola permetta a coloro che vivono di agricoltura di ottenere un livello possibile di vita e una rendita pari al lavoro e al capitale investito;

b) un sistema fiscale agricolo:

— compatibile con gli obiettivi e i mezzi di questa politica agricola;

— corrispondente alle caratteristiche e agli obblighi particolari della produzione agricola;

— adatto alla rendita delle aziende agricole;

— che tiene conto delle realtà sociologiche ed economiche del settore agricolo;

— che facilita l'insediamento dei giovani;

— che permette la permanenza delle aziende agricole e la conservazione del patrimonio.

Copenhagen, 24 settembre 1982.

IL MONTANARO D'ITALIA

viene inviato a tutti i Comuni, le Comunità montane e gli Enti associati all'UNCEM.

Ulteriori abbonamenti (L. 22.000 per 11 numeri annuali) possono essere sottoscritti presso l'Editore.

Sconti particolari sono concessi per abbonamenti cumulativi da parte degli Enti in favore dei propri tecnici ed amministratori.

Contattare la **STIGRA Editrice - 10124 Torino - Corso S. Maurizio 14 - Tel. 011/885622 - C.C.P. n. 23843105.**

Il 18° Convegno nazionale sui problemi della montagna: a Torino si è parlato di parchi e riserve naturali

Franco Bertoglio

La 18ª edizione del Convegno torinese sui problemi della montagna si è svolta il 7 e 8 ottobre sul tema «*Parchi e riserve naturali in montagna: leggi, problemi ed esperienze nazionali, regionali e locali*».

Notevole il successo dell'iniziativa, promossa come in passato dall'Assessorato alla Montagna della Provincia di Torino con la collaborazione della locale Camera di Commercio, del Salone Internazionale della Montagna e dell'UNCEM: più di 300 persone erano presenti in sala al momento dell'inaugurazione, circa 1.000 tra amministratori, tecnici e studiosi di problemi montani si sono alternati nei due giorni dei lavori nelle sale del Teatro Nuovo di Torino-Esposizioni.

È stata un'ulteriore dimostrazione della validità dell'iniziativa ed anche del fatto che il convegno torinese è ormai diventato un appuntamento importante per tutti coloro che si occupano nel nostro Paese di problemi montani; tanto che il Sottosegretario all'Agricoltura e Foreste avv. Fabbri, presente a nome del Governo, lo ha sottolineato ricordando le «Tre sorelle» di Cechov e trasformando il famoso «*a Mosca, a Mosca*» in «*a Torino, a Torino*»...

Ma procediamo con ordine.

La relazione dell'Assessore Grotto

La relazione introduttiva è stata svolta dall'Assessore alla Montagna della Provincia di Torino Ivan Grotto, Presidente del Convegno, che, dopo aver ricordato i motivi che hanno portato alla scelta di questo tema per l'incontro 1982 (legge quadro in cantiere, altri momenti di incontro per i problemi fondamentali della riforma delle autonomie locali e della finanza locale) ha sottolineato come fare il punto sul problema dei parchi e delle riserve naturali nel momento in cui, su un testo predisposto dalla Commissione Agricoltura del Senato, la relativa legge quadro attesa da una quindicina d'anni sta per essere discussa in aula, fosse non solo opportuno ma anche indispensabile per molti motivi.

Il primo è che, data la lunga attesa di questo provvedimento legislativo, vi è stata sullo stesso tutta una serie di prese di posizione, di proposte migliorative, di emendamenti, di consensi e di critiche che era bene forse rivedere nel loro insieme per avere un quadro complessivo e il più dettagliato possibile nei diversi aspetti del problema.

Il secondo motivo è che, pur nell'attesa della legge nazionale, molte Regioni hanno assunto in questo settore loro specifiche iniziative, per cui poteva essere interessante approfittare dell'incontro torinese per tentare un esame e una sintesi che consentano la possibilità di utili confronti.

Il terzo motivo è che vi è stata in questi anni, al di là di quanto attiene ai livelli nazionali e regionali, tutta una serie di iniziative più spiccatamente locali, a cura di Province, Comunità montane e Comuni, sulle quali anche vale la pena di meditare un attimo, non foss'altro per un utile scambio delle esperienze maturate.

«*Infine* — ha detto Grotto — *un altro dei motivi che ha spinto gli enti promotori ad affrontare il tema in discussione è stata la constatazione che molto spesso sull'argomento Parchi si scatenano incontrollabili reazioni, strumentazioni interessate, estremizzazioni tipiche forse del nostro temperamento latino, ma che sicuramente non giovano né alla difesa della natura, né a quella della montagna e dei montanari, né tantomeno alla soluzione dei problemi.*

La speranza è quindi quella di tenere il dibattito sul piano della discussione corretta, per contribuire alla ricerca di quella serenità e di quella chiarezza che sono indispensabili su un tema così delicato.

Sono infatti convinto che a volte certe violente prese di posizione, certe conflittualità nascono anche da una non corretta informazione, da una non perfetta conoscenza dei termini reali di certi problemi, ovviamente quando invece non si tratti di colpevoli distorsioni della realtà, oppure di interessata disinformazione».

Come si vedrà su questo invito dell'Assessore Grotto sono tornati la maggioranza degli intervenuti, ed in effetti i lavori del Convegno sono risultati utili e proficui senza quelle estremizzazioni che qualcuno paventava.



Grotto ha poi fatto il punto sui problemi al centro del Convegno dicendo testualmente:

«Il problema della protezione della natura e della necessità di mantenere integri certi spazi verdi e agricoli del nostro pianeta di fronte al continuo depauperamento delle risorse naturali e al progressivo deterioramento dell'ambiente di vita è balzato prepotentemente alla ribalta in questi ultimi anni, consentendo sia l'evoluzione di un certo modo di pensare, sia una miglior presa di coscienza generale del problema, sul quale notevoli passi in avanti sono stati compiuti da quando, verso il finire del secolo scorso, nacque negli Stati Uniti d'America il primo grosso parco nazionale, quello di Yellowstone.

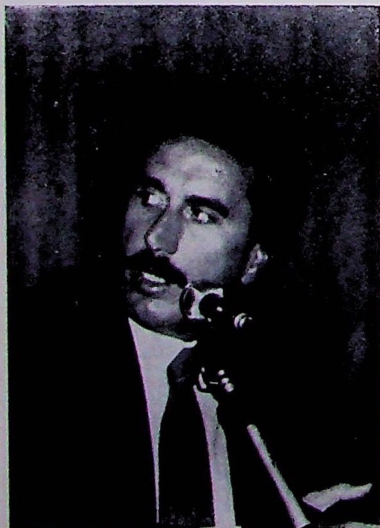
In Italia l'istituzione del primo parco, quello del Gran Paradiso, nato in Piemonte e Valle d'Aosta sul territorio di una riserva di caccia della famiglia reale, risale al 1922; seguirono un anno dopo il parco d'Abruzzo, poi negli anni '30 quelli dello Stelvio e del Circeo, ed infine è del 1968 la legge istitutiva del parco della Calabria.

Dopo la nascita delle Regioni si sono moltiplicate le iniziative locali, ed oggi secondo i dati pubblicati recentemente da Federnatura, abbiamo in Italia 270.000 ha. di parchi nazionali, 60.000 di riserve naturali, 20.000 di zone umide e protette e di rifugi faunistici, 150.000 ha. di parchi regionali naturali.

Gran parte di queste aree sono montane, ed è normale che sia così poiché, anche se spesso sfavorite ed economicamente deboli, le zone montane hanno un'importanza e una potenzialità



La sala del Convegno


Il Presidente del Convegno Assessore Grotto

enorme per quanto riguarda il mantenimento dell'ambiente, ricche come sono di specie vegetali ed animali, di biotipi e di luoghi naturali intatti, ed anche perché offrono possibilità di svago e distensione e contribuiscono in modo essenziale alla salvaguardia e alla conservazione delle risorse di ossigeno e di acqua».

L'Assessore Grotto ha poi identificato alcuni punti attorno ai quali concentrare i lavori del Convegno, sia come tavola rotonda sia come dibattito, trattandosi di veri e propri punti nodali dell'intera questione.

Ha così toccato il delicato rapporto Stato - Regioni - Enti locali, ricordando che la politica di protezione ambientale non può essere disgiunta dalla politica di uso del suolo, e quindi della pianificazione urbanistica, settore nel quale gli enti locali hanno responsabilità precise alle quali non possono e non devono sottrarsi.

Sul problema dei finanziamenti Grotto ha detto testualmente:

«È evidente che una seria politica di protezione ambientale deve essere accompagnata da una altrettanto seria politica finanziaria.

Al coordinamento politico-amministrativo tra Stato ed enti locali per quanto attiene alle azioni da compiere, deve accompagnarsi un pari coordinamento delle disponibilità finanziarie verso obiettivi comuni. Diversamente si rischia ancora una volta, nel nostro Paese, di compiere interessanti studi e progetti che poi rimangono inutilizzati nei cassetti.

Mi pare anche superfluo notare che se per quanto riguarda il punto precedente il discorso non può essere disgiunto da precise indicazioni che la riforma delle autonomie locali dovrà dare, in questo caso altrettanto dovrà avvenire in sede di riforma della finanza locale.

Ho voluto toccare il problema dei finanziamenti perché più volte in passato ho avuto occasione di rendermi conto di persona delle difficoltà in cui si dibattono organismi, quali ad esempio il Parco Nazionale del Gran Paradiso, coinvolti nel quotidiano defatigante conflitto tra necessità da affrontare e disponibilità di fondi.

Senza fondi, tutto rimane nel campo delle pie intenzioni, con pochi fondi si creano attese che poi non si riesce a soddisfare e che non producono altro che frustrazioni in chi deve operare sommerso da difficoltà di ogni tipo».

Dopo aver notato come vi siano anche da risolvere problemi di terminologia ai fini di una chiarezza quanto mai necessaria non solo a livello locale ma anche nazionale ed europeo, il Presidente del Convegno ha toccato i delicati tasti dell'individuazione delle zone da proteggere e dei rapporti con le popolazioni locali.

Una volta chiariti compiti e funzioni di Stato ed enti locali e fissati i mezzi finanziari nonché il «tipo» di protezione e di vincoli, è evidente che l'individuazione delle zone da sottoporre a questi, o l'ampliamento di quelle già esistenti, va fatta tenendo conto non solo della esigenza protezionistica, ma soprattutto del fatto che questa deve essere vista nel più ampio contesto di una diversa politica di gestione del ter-

ritorio come componente attiva dello sviluppo socio-economico e della valorizzazione della presenza umana.

In altre parole: visto il ruolo che la montagna ha nei confronti del resto del territorio, vista la necessità di mantenere una montagna viva e non un museo, visto che perché questo avvenga è indispensabile la presenza dell'uomo e che questa presenza è legata a migliori possibilità di vita rispetto al passato, l'ambiente va visto come una risorsa che può contribuire, se sfruttata in modo razionale e non distruttiva, proprio all'instaurazione di quel diverso rapporto città-montagna che nella 12ª edizione di questo Convegno auspicavamo.

«*Il montanaro* — ha detto Grotto — *non deve sentirsi "scacciato" da un eventuale parco, ma trovare in questo un'opportunità in più per le sue esigenze di vita e per il mantenimento dell'attività agricola, zootecnica e forestale*».

Il discorso delle delimitazioni e dei confini porta automaticamente al discorso del rapporto tra l'istituzione di parchi e riserve naturali e le popolazioni locali.

Grotto ha ribadito l'estrema necessità di chiarezza e di massima informazione per sgombrare il campo dalle interpretazioni sbagliate o di comodo, dalle prese di posizione affrettate, dai pregiudizi, e dall'ignoranza, intesa nel suo significato corretto di non conoscenza.

«*Se la protezione dell'ambiente* — ha affermato — *viene intesa nel senso che prima dicevo, non vi è ragione di conflitto con la popolazione residente. La Comunità montana delle Valli Gesso, Vermenagna e Pesio (CN) mi faceva recentemente notare i positivi risultati ottenuti nel Parco naturale regionale dell'alta Val Pesio e nella riserva naturale di Vernante dove, una volta chiarito il ruolo primario dell'uomo come protagonista anche del Parco, il comune ha chiesto ed ottenuto modifiche sostanziali in ampliamento della zona delimitata*».

Certo è indispensabile che un parco sia visto come strumento produttivo, come fonte di reddito, attraverso precisi interventi economici che, interessando il settore agricolo, quello turistico, l'artigianato locale e l'occupazione, siano tali da garantire all'uomo di vivere dignitosamente «con» e «nel» parco.

Ha poi concluso: «*Forse è troppo semplicistico, ma credo che certi problemi vadano ricondotti ad un concetto-base: se la protezione e la conservazione dell'ambiente naturale in senso lato sono un problema dell'intera collettività, è l'intera collettività che deve sopportarne l'onere, non i pochi rimasti a far da "presidio" in montagna o da "giardinieri" nei giardini di svago delle popolazioni affette da urbanesimo*».

L'Assessore Grotto ha chiuso la sua relazione spiegando il meccanismo del Convegno (tavola rotonda, dibattito, rassegna delle esperienze regionali, sguardo all'Europa) augurandosi che ancora una volta il Convegno torinese offrisse a chi opera in montagna e a chi deve legiferare validi e concreti spunti di carattere operativo su un tema che si inserisce nell'insieme dei problemi montani. E sono problemi che, non dimentichiamolo, riguardano così larga parte del Paese e della popolazione italiana se si pensa al territorio, ma tutta la collettività se si pensa al tema che oggi affrontiamo.

Grotto ha infine detto: «*A proposito di popolazione montana, lasciatemi ricordare che per il montanaro l'ecologia non è mai stata una moda, e lo dimostrano secoli di civiltà montanara perfettamente inserita anche urbanisticamente e senza forzature nel suo ambiente. Le ferite al territorio e le speculazioni la montagna e la sua gente non le hanno prodotte, ma le hanno subite, attraverso azioni provenienti dall'esterno con fenomeni, spesso, di vera e propria colonizzazione culturale, sociale ed economica*».

Gli interventi di Enrietti, Maccari, Martinengo e Fulcheri

Alla relazione del Presidente del convegno Grotto hanno fatto seguito gli interventi delle principali autorità presenti.

Il Presidente della Regione Piemonte Ezio Enrietti ha portato la testimonianza di una Regione particolarmente impegnata nel settore dei parchi e delle riserve naturali, allacciandosi nel suo intervento all'insieme dei problemi montani che toccano una popolazione che è sicuramente «*la meno protestataria e rumorosa ma anche la più concreta e laboriosa*» per cui è dovere della collettività dare alla stessa ampia possibilità di inserimento a pieni diritti nel contesto nazionale.

Il Presidente della Provincia di Torino dr. Eugenio Maccari ha voluto ricordare la storia dei Convegni torinesi, richiamando alla memoria di tutti figure come quelle di Oberto e Bettiol, soffermandosi sugli «anni ruggenti» che hanno portato alla nascita delle Comunità montane, ma toccando anche gli scottanti temi attuali della riforma delle autonomie e soprattutto i problemi della finanza locale.

Ricordando la difficile situazione di spesa che gli enti locali avranno di fronte nel 1983, Maccari ha voluto pubblicamente sottolineare «*la serietà con cui i piccoli Comuni e le Comunità montane hanno operato in questi anni dando un esempio che non va dimenticato*».

Sui temi specifici del Convegno ha approvato la linea impostata dall'Assessore Grotto sottolineando anch'egli



La Presidenza del Convegno mentre parla il Presidente della Regione Piemonte Ezio Enrietti: da sinistra l'ing. Fulcheri, il dr. Martinengo, il Sottosegretario avv. Fabbri, l'Assessore Grotto, il dr. Maccari, gli Assessori provinciali Fenoglio e Rossi

quelle necessità di chiarezza, di finanziamenti e di rapporti affinché i parchi rappresentino uno strumento di vita e la loro tematica venga affrontata senza quegli estremismi non certo forieri di positive soluzioni.

Anche il Presidente dell'UNCEM dottor Edoardo Martinengo ha ripreso questo concetto, non senza aver espresso la sua soddisfazione sul fatto che l'iniziativa del Convegno torinese — da lui vissuta sin dalle origini — continui a rappresentare un vivo momento di impegno e di lavoro.

Di fronte alle difficoltà attuali, in particolare della finanza locale, Martinengo ha voluto affermare che *«parlare di parchi non è un lusso, ma una necessità perché per le popolazioni montane è un problema primario di vita, è un problema di gestione territoriale».*

Ha ricordato che l'azione dell'UNCEM è prioritariamente rivolta all'uomo che vive in montagna e che forse nessuno come le popolazioni montane si riconosce nelle proprie autonomie locali.

Ha poi citato il lavoro compiuto sul tema dei parchi dall'UNCEM, che questa rivista ha ampiamente documentato sul n. 1 e sul n. 8 del 1982.

Dopo aver rivendicato all'UNCEM l'importante azione svolta che ha coinvolto anche ANCI, UPI e Conferenza delle Regioni, il Presidente dell'UNCEM ha pubblicamente lamentato la sinora mancata nuova audizione dei rappresentanti delle autonomie locali da parte del Senato su questo tema e ha affermato a chiare lettere che gli amministratori locali della montagna italiana *«sono per la conservazione dell'ambiente, ma sono anche perché questa conservazione rappresenti un momento di coinvolgimento delle amministrazioni locali ed un momento di inserimento sociale e produttivo delle popolazioni che sui territori oggetto di conservazione devono continuare a vivere».*



Parla il Presidente della Provincia di Torino Maccari; al suo fianco Fulcheri e Martinengo

Sull'aspetto particolare della montagna piemontese si è soffermato il Presidente della Delegazione regionale dell'UNCEM ing. Giuseppe Fulcheri che ha recato il saluto dei 531 Comuni e delle 45 Comunità montane che operano in Piemonte e che hanno recentemente — attraverso l'UNCEM — predisposto un «Progetto montagna» che rappresenta un importante momento propositivo proprio per raggiungere quegli obiettivi di produttività e lavoro che la montagna è in grado di offrire al resto della collettività.

L'intervento del Sottosegretario Fabbri

Veterano dell'incontro torinese, l'avvocato Fabbri si è richiamato agli interventi di Grotto e Maccari notando anch'egli la serietà con cui hanno operato nel nostro Paese i piccoli Comuni e le Comunità montane e denunciando un pericolo: quello che di fronte alle strette della situazione economica ancora una volta il prezzo della crisi venga pagato dalle aree più deboli e indifese.

«Già Salvemini rivolgeva a Turati un monito: bisogna stare attenti a non pensare troppo agli operai che già lavorano, dimenticando i problemi di chi lavoro non ha o di chi è occupato in altri settori, come ad esempio i contadini» ha detto Fabbri, notando che occorre una grossa mobilitazione per sensibilizzare maggiormente opinione pubblica e Parlamento sul problema delle aree montane.

Sul problema più specifico dei parchi il Sottosegretario ha detto che non deve esservi antinomia tra protezione della natura e sviluppo, e ha poi illustrato il progetto di legge-quadro ricordandone i punti essenziali e dando atto al Senatore Melandri del notevole sforzo e del grosso lavoro compiuto per giungere ad una sintesi delle diverse proposte presentate su questo tema dal Governo e dalle principali forze politiche.

L'avv. Fabbri ha poi legato il problema della protezione della natura a quello più generale di uso del territorio ricordando che *«proteggere alcune aree non deve significare licenza di saccheggio per il resto del territorio»!*

«Dopo l'ubriacatura di consumismo e di miracolo economico durante la quale ci siamo tutti un po' americanizzati — ha detto Fabbri — *oggi scopriamo che un certo tipo di sviluppo non ha futuro ed assistiamo alla riscoperta dei valori di una cultura che prima sembrava dimenticata: ritroviamo tutti le nostre radici ed è una riscoperta della nostra identità».*



Il Sottosegretario sen. Fabbri

Abbiamo così esorcizzato il tabù del nazionalismo becero e poco per volta stiamo abbattendo anche il tabù del campanilismo deleterio, ed è un fenomeno non solo italiano ma europeo del quale non si può non tener conto nell'affrontare una diversa politica di riequilibrio demografico ed economico che si accompagni al riflusso di popolazioni dalle megalopoli verso la periferia nel tentativo di realizzare un reale policentrismo: ciò che è avvenuto in Svizzera e Austria dimostra che vi sono modelli di microeconomia che le montagne non spezzano e, anzi, che funzionano benissimo.

«Credevamo forse fosse possibile sradicare la gente e creare nuove radici: quello che sta succedendo ci dimostra che non è possibile e poco per volta ciascuno ritrova il suo status, la propria identità, le proprie radici».

Fabbri ha concluso offrendo uno spunto per la prossima edizione del Convegno torinese: perché non affrontare per una volta i temi del rapporto fra gli emigranti e i paesi d'origine, rapporto così importante per tutte le valli della montagna italiana?

LA TAVOLA ROTONDA:

L'intervento di Gambino, Vagli, Beorchia, Deorsola e Giuliano

Sul tema centrale del Convegno l'approfondimento è avvenuto con una ta-

vola rotonda che ha visto impegnati per l'UNCEM la Vice Presidente delegata on. Maura Vagli e il Presidente della Commissione tecnico-legislativa sen. Claudio Beorchia, per i parchi il Presidente del Parco Nazionale Gran Paradiso arch. Mario Deorsola, per le Associazioni naturalistiche il sig. Walter Giuliano; avrebbero dovuto essere presenti anche gli Assessori regionali piemontesi Simonelli e Rivalta, all'ultimo momento impediti da una riunione straordinaria del Consiglio Regionale.

Aperta da una nota tecnica del professor Roberto Gambino, titolare della cattedra di Urbanistica alla Facoltà di Architettura dell'Università di Torino, la tavola rotonda ha avuto come moderatore il sen. Fabbri.

Il prof. Gambino ha voluto legare il problema dei parchi a quello più generale della politica territoriale, notando anche che i problemi della montagna non sono congiunturali, ma strutturali, e ha evidenziato tre nodi cruciali della politica ambientale: il rapporto natura-cultura per superare l'antinomia che sta alla base della concezione tradizionale dei parchi come «Santuari della natura»; il rapporto conservazione-sviluppo per superare l'orientamento finora dominante che portava a considerare i parchi e parte delle zone montane come zone da conservare dualisticamente contrapposte alle zone da sviluppare; il rapporto parchi-contesto territoriale, per superare la concezione classica dei parchi e delle riserve naturali come isole protette in un contesto abbandonato all'incontrollata trasformazione antropica.

Ha concluso inserendo il problema in quello più vasto della pianificazione territoriale e ponendo un quesito: «*Si vuole continuare nella politica ambientale secondo la cultura sino ad oggi dominante (parchi come isole sottratte alla dinamica dello sviluppo) o si vuole puntare a un nuovo equilibrio del rapporto uomo-ambiente su tutto il territorio?*» (la Danimarca non ha parchi: tutto il territorio è protetto come conservazione ambientale).

L'on. Maura Vagli ha riassunto tutto il cammino e il lavoro compiuto dall'UNCEM per giungere alle prese di posizione unitarie scaturite da specifiche riunioni delle Delegazioni regionali, delle Comunità montane, del Consiglio nazionale, posizioni sulle quali l'UNCEM ha fatto convergere le opinioni anche di tutte le altre rappresentanze delle autonomie locali, per cui oggi le posizioni dell'UNCEM («*critiche, ma in senso costruttivo*») sono le posizioni di tutti gli amministratori, sono le posizioni dell'ANCI, dell'UPI, delle Regioni.

Richiamandosi alle affermazioni del rappresentante del Governo che aveva testualmente parlato, a proposito del testo della legge quadro, di un progetto «*perfettibile*», l'on. Vagli ha sottolineato l'esigenza che, affinché sia possibile perfezionarlo, il Senato «*riprenda il dialogo con i rappresentanti delle autonomie locali da tempo richiesto e a tutt'oggi non ancora avvenuto*».

Ha poi ribadito le posizioni dell'UNCEM: che la legge quadro sia una legge di principi, perché le leggi con troppi emendamenti e troppi dettagli diventano poi regolamenti di difficile applicazione; che non vengano disattese le indicazioni del D.P.R. 616; che l'ente parco non si ponga al di sopra degli organi democraticamente eletti delle autonomie locali; che i piani territoriali siano affidati a chi di competenza in base alla Costituzione, alle leggi di trasferimento di poteri da Stato a Regione, alle indicazioni del già citato D.P.R. 616; che i finanziamenti non siano irrisori perché diversamente si vanificano tutti i buoni propositi.

In modo particolare sul rapporto tra Stato e Regioni è intervenuto il senatore Beorchia basando la sua esposizione soprattutto sui dati storici identificabili nel D.P.R. 11 del 1972 e nel D.P.R. 616 del 1976.

Ha ricordato che le autonomie locali «*hanno funzioni di governo territoriale che non possono essere espropriate da nessuno, tanto meno da eventuali enti parco*» e che a suo parere occorre camminare, in quella possibilità di ulteriore perfezionamento del disegno di legge, verso una maggior regionalizzazione.

L'esempio di quanto è avvenuto per le intese tra Stato e Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia per l'individuazione dei Consigli dei parchi potrebbe benissimo essere esteso, secondo Beorchia, a tutte le Regioni.

Il Presidente della Commissione tecnico-legislativa dell'UNCEM ha tenuto comunque a precisare che spezzando una lancia in favore di una maggiore regionalizzazione egli non vuole certo aumentare i motivi di conflittualità, che sono già molti, ma solo sottolineare l'esigenza che non vengano impostati modelli unici nazionali che mal si adatterebbero ad essere calati nella multiforme varietà di situazioni locali che la montagna italiana presenta.

Sul rapporto vincoli-sviluppo Beorchia ha amaramente constatato che spesso in montagna «*i vincoli sono molti, ma lo sviluppo poco...*».

Molto accorato l'intervento del Presidente del Parco nazionale Gran Paradiso, arch. Deorsola, il quale ha amaramente notato, a sei mesi dalla sua elezione a tale compito, come «*più che di un Gran Paradiso si tratti di un Piccolo Inferno*» se si pone attenzione alla quasi completa impossibilità di agire dovuta ad una situazione finanziaria veramente penosa.

Con accento triste anche se pacato, Deorsola ha letto le finalità istitutive del Parco: una gamma vastissima di indicazioni programmatiche che sarebbero ampiamente sufficienti a garantire quel reale inserimento delle popolazioni locali in modo vivo e produttivo nel contesto generale della protezione ambientale, ma che, private del supporto finanziario atto a realizzarle, di-



La tavola rotonda; da sinistra il sig. Giuliano, il prof. Gambino, l'arch. Deorsola, il sen. Fabbri, l'assessore Grotto, l'on. Vagli e il sen. Beorchia

ventano vuote affermazioni di principio senza alcun ancoraggio alla realtà. «*Non serve un Presidente, un consiglio e un ente parco* — ha detto Deorsola — *sarebbe sufficiente un ragioniere: ci limitiamo infatti a malapena a pagare gli stipendi spesso ricorrendo ad anticipi di cassa, pagando interessi del 24% e aumentando ulteriormente la situazione deficitaria verso una immancabile paralisi se le cose non dovessero cambiare*».

Il Parco non può nemmeno — ha notato il Presidente — comprare un generatore di corrente che costa poco più di 2 milioni per cui si rischia di vanificare anni e anni di lavoro concentrati nel semenzaio del Giardino Alpino di Paradisia ...

È evidente che l'impatto economico condiziona tutto il resto; è altrettanto evidente che in questa situazione si comprende come si sia sviluppata negli anni spesso l'ostilità delle popolazioni locali nei confronti degli Enti Parco ...

Notando come nel progetto di legge quadro si parli di 54 miliardi per cinque anni per un totale di otto parchi tra quelli esistenti e quelli da realizzare ex novo, l'arch. Deorsola compie un rapido calcolo e scopre che al suo Gran Paradiso toccherebbero un miliardo e 400 milioni all'anno di fronte a 2 miliardi e 250 milioni annui di spese per la sola ordinaria amministrazione!

Senza tragedie, ma con molta amarezza, lancia un appello affinché la collettività nazionale lo aiuti ad uscire dal «*piccolo inferno*» per entrare veramente in un «*grande paradiso*» di conservazione ambientale.

Il punto di vista di Pro Natura, Italia Nostra e WWF viene portato alla tavola rotonda da Walter Giuliano, il quale si riallaccia alle affermazioni del prof. Gambino, notando però che se sul piano culturale certe antinomie sono oggi superate non così è sul piano politico e sociale, per cui è ancora lontana la possibilità di una reale conservazione dell'intero ambiente nazionale.

Di fronte a questo non rimane che ripiegare sulla politica dei parchi, non perché le associazioni naturalistiche siano affette da «*parcomania*», ma perché realisticamente non esistono al momento attuale altre possibilità.

È evidente che una politica di questo genere crea vincoli, ma è altrettanto evidente che non si può destinare a questa politica solo le briciole perché senza un serio spostamento di risorse verso questi territori per compensare i vincoli non si avrà altro che l'ostilità delle popolazioni interessate, come già ha sottolineato il Presidente del Parco Nazionale del Gran Paradiso.

Walter Giuliano ha poi ripreso alcune posizioni degli enti naturalistici italiani, che peraltro abbiamo ampiamente documentato nel n. 11 de «Il Montanaro».

Ha concluso affermando la necessità di una mediazione che spenga la conflittualità Stato-Regioni ed affermando che per le Associazioni protezionistiche in linea di massima il disegno di legge quadro va bene.

Nella sua veste di moderatore il sen. Fabbri ha concluso la tavola rotonda dichiarandosi soddisfatto dei lavori del convegno ed esprimendo sul disegno di legge quadro il suo personale convincimento che si tratti di un buon testo, che giustamente pone un interesse nazionale al di sopra di quello locale, ma che consente una reale cogestione tra Stato ed autonomie locali.

«*Non voglio essere giudicato un reazionario o un antiregionalista, e credo che tutta la mia milizia politica lo dimostri: ritengo però in questo caso che ci sia un interesse nazionale e sovranazionale che trascende l'ambito locale, che nessuno vuole prevaricare. Il problema vero è quello di agire con il consenso delle popolazioni locali*».

Dopo aver assicurato che non si va verso un nuovo neocentralismo ha lanciato anche, di fronte alla grossa crisi economica che abbiamo di fronte, una idea nuova: perché non privilegiare in modo particolare i Comuni e le Comunità montane nel cui territorio sorgono nell'interesse collettivo aree protette, vedendo questo privilegio come un compenso ai vincoli maggiori che si pongono nei confronti dei cittadini di quelle zone?

IL DIBATTITO E LE COMUNICAZIONI

Troppo spazio richiederebbe qui anche solo l'indicazione di tutti gli interventi e di tutte le comunicazioni presentate nei due giorni di lavoro.

Diciamo solo che si è avuta la possibilità di compiere una vasta ricognizione di problemi, di iniziative, di indicazioni per tutta una serie di argomenti riconducibili al tema centrale.

Sarà veramente interessante scorrere poi gli Atti completi del Convegno, che l'Assessore Grotto, nella sua veste di Presidente dell'iniziativa, ha assicurato di voler realizzare nel più breve tempo possibile anche perché possano servire — auspicio espresso pure dal Sottosegretario Fabbri — al Parlamento nel momento in cui in aula si affronterà il tema della legge-quadro.

Anche l'UNCEM, ed è emerso dagli interventi di Martinengo, Vagli e Beorchia, potrà arricchire in questo senso la documentazione in suo possesso ed essere agevolata nella continuazione dell'opera intrapresa a servizio delle autonomie locali.

Rimandiamo pertanto agli Atti del Convegno l'informazione completa sulla 18ª edizione del Convegno torinese, notando solo più che un interessante sguardo a quanto avviene in sede europea è stato possibile grazie all'intervento del prof. Aurelio Dozio membro della Commissione Ambiente della Conferenza dei Poteri locali e regionali d'Europa.

LE CONCLUSIONI

Traendo una conclusione dai due giorni di lavori, che si sono conclusi senza mozioni o ordini del giorno, ci sembra che questa possa essere considerata positiva sia per la serietà con cui il tema è stato affrontato sia per

gli approfondimenti che è stato possibile compiere, sia perché quell'invito alla pacatezza e alla non estremizzazione rivolto dall'Assessore Grotto è stato ampiamente accolto e non vi sono state esasperazioni di alcun genere.

Si è potuto cioè lavorare con serenità e quanto è emerso rappresenterà sicuramente una base ricchissima di spunti per chi dovrà lavorare su questi temi; questo ci consente di affermare che ancora una volta il Convegno torinese sembra aver svolto il suo ruolo di momento di riflessione e di, come ha voluto sottolineare il Sottosegretario Fabbri, «*momento quasi di nutrimento ideale che riscalda la nostra milizia politica in favore della nostra gente e delle nostre valli, in favore cioè di quell'Italia minore che spesso è l'Italia migliore*».

Può essere una legittima soddisfazione per la Provincia di Torino che da anni realizza questa iniziativa nell'ambito di un notevole sforzo in favore del miglioramento socio-economico del suo vasto territorio montano, e che quest'anno era presente oltre che con l'Assessore competente Ivan Grotto e il Presidente Eugenio Maccari, membro della Giunta dell'UNCEM, ex Sindaco di Comune montano e Presidente di Comunità montana, anche con gli assessori Pier Carlo Longo (pure egli impegnato nell'UNCEM come Vice Presidente della Delegazione piemontese), Luciano Rossi (Agricoltura e attività economiche) e Teobaldo Fenoglio (Ecologia, caccia e pesca), quest'ultimo presentatore anche di un'interessante comunicazione sulle prospettive aperte per l'economia montana da certe iniziative (allevamento degli ungulati) già sperimentate nell'oasi di protezione del Gran Bosco di Salbertrand.

Ma quali conclusioni finali trarre dal 18° Convegno torinese?

Ci sembra di poterle sinteticamente esprimere in due punti: il primo è che sostanzialmente tutti sembrano ormai concordi sul fatto che la protezione dell'ambiente e la sua conservazione non possono essere visti come fatti a sé ma vadano invece considerati come uno degli aspetti fondamentali di una diversa politica di gestione territoriale, senza antinomie tra protezione e sviluppo; il secondo punto è che qualche contrasto va ancora limato tra le posizioni degli enti locali e quelle dello Stato: se infatti per governo e associazioni protezionistiche (Fabbri, Giuliano) il progetto di legge quadro va bene così com'è, per le autonomie locali (UNCEM, Regioni) qualche sforzo va ancora compiuto per evitare deleterie conflittualità.

Ma soprattutto se una conclusione dovessimo trarre, unica e breve, potremmo dire che il Convegno 1982 di Torino ha messo in evidenza, malgrado la pacatezza di Deorsola, un equivoco di fondo: se non ci sono le risorse, conservare l'ambiente con i sistemi attuali significa illudere le persone che a questa missione si dedicano e le popolazioni che vi si trovano loro malgrado coinvolte.

Anche le più belle affermazioni di principio di una legge quadro (pur essa di principi) senza riscontro di adeguate disponibilità finanziarie rimarrebbero infatti semplici esercizi di inutile dialettica e di vuoto velleitarismo.



Il prof. Dozio, l'ing. Fulcheri e l'assessore Grotto al termine dei lavori

Turismo in Europa

Regioni e Autonomie locali per una politica europea del turismo

«Lo sviluppo turistico può assicurare un importante contributo all'intervento culturale tra i popoli quale potente fattore di crescita civile e quale scuola di tolleranza e di solidarietà che si oppone al risorgere di pregiudizi nazionalistici o di barriere razziali di ogni genere». Così ha avuto modo di dire il sen. Spadolini, Presidente del Consiglio, concludendo la conferenza europea sul turismo organizzata a Rimini dall'AICCE sotto il patronato del Consiglio d'Europa, dal 23 al 25 settembre.

Lavori densi e prolungati poiché in questi due giorni si sono dibattuti i problemi dell'industria turistica nazionale — che vede per l'82, ad esempio, un record per la Calabria: +20% delle presenze italiane e +19% per quelle estere portando a circa 6 milioni le presenze estive nelle tre province —, industria che dividendo le responsabilità tra Regioni e Ministero ne accentua i conflitti. La legge quadro per il turismo, nel testo approvato in sede referente dalla Commissione industria e artigianato del Senato, non rispetta i precedenti accordi stipulati tra Regioni, partiti e Governo. Le Regioni prospetteranno al Minitro del Turismo Signorello, l'opportunità di una verifica puntuale degli emendamenti a suo tempo concordati.

«Le Regioni — ha dichiarato Picciotto Crisafulli, Assessore regionale lombardo al turismo in una riunione tra colleghi, a latere della Conferenza — *approfondiranno l'argomento in una riunione collegiale»* poiché secondo loro il testo non salvaguarda l'autonomia legislativa regionale.

La protesta degli assessori è forte: *«occorre ristabilire un rapporto fra Governo, Parlamento e Regioni* — ha detto Gustavo Gamalero, Assessore al turismo ligure — *per concordare nella sostanza i contenuti della legge la cui attuazione deve essere di competenza delle Regioni».*

Gli ottimi risultati dell'industria turistica nazionale, nel quadro di quella europea, sono stati illustrati dal Presidente dell'ENIT Gabriele Moretti. *«Finora 202 milioni di visitatori di cui 180 milioni nella sola Europa occidentale ed oltre 100 milioni nell'ambito dei paesi della CEE sono un chiaro segnale dell'eccezionale rilevanza del terziario in Europa».* Nel panorama dei flussi turistici e tra i grandi problemi economici *«in Italia il miglioramento della competitività turistica nell'82 è stato il risultato di uno sforzo congiunto di operatori pubblici e privati sul fronte dei prezzi, della qualità e della promozione di infrastrutture e servizi turistici. Un nuovo spazio per adeguare la dinamica dei costi all'inflazione sarà richiesto per l'83 all'imprenditorialità turistica* — ha ancora detto Moretti — *per cercare di contenere i prezzi in alta e bassa stagione. I margini di profitto delle imprese devono infatti tener conto delle quote di reddito che le famiglie italiane ed europee possono dedicare al turismo».*

La necessità di approfondimento del tema turistico in ambito europeo, è stata sostenuta dall'assessore al turismo della Sardegna, Giorgio Carta, dicendo che *«con una programmazione degli interventi a livello comunitario ed un coordinamento delle varie politiche turistiche nazionali e regionali tale da portare ad un indirizzo e controllo della domanda turistica, sarebbe possibile convogliare nelle regioni mediterranee nuove risorse per lo sviluppo e per l'utilizzazione piena delle strutture già esistenti».*

Operatori turistici europei hanno portato il dibattito a livello internazionale, mentre il Presidente dell'AICCE, Serafini, ricordava come debba essere parallelo il collegamento tra sviluppo economico e integrazione politica europea.

La conclusione dei lavori ha portato a sottolineare che per *«ottenere una politica turistica europea è necessario modificare i trattamenti comunitari, inserendo il turismo fra i settori di intervento diretto nella CEE, creando un coordinamento fra le legislazioni regionali per definire un sistema di ricettività alberghiera e turistica più adeguata alle esigenze del mercato e alle evoluzioni quantitative e qualitative della domanda».*

Le conclusioni operative della Conferenza sono state indicate dal Segretario generale dell'AICCE, avv. Gianfranco Martini il quale ha illustrato il documento finale che a proposito dell'azione degli enti locali così si esprime:

«I comuni, le regioni, gli enti intermedi, conformemente alle diverse strutture costituzionali ed amministrative dei singoli Stati, hanno ampie competenze e responsabilità nel campo del turismo. Essi dovranno dunque, sostenuti dall'impegno della Comunità europea e degli Stati nazionali, operare nelle seguenti direzioni:

— Adottare un modello di sviluppo socio-economico che sia rispettoso del territorio e dell'ambiente con un'adeguata programmazione e una mobilitazione, attiva e non contraddittoria delle risorse pubbliche e private. Una particolare attenzione dovrà essere rivolta al cosiddetto «turismo minore» e ai comuni che vi sono interessati.

— Sviluppare un «turismo di partecipazione» capace di coinvolgere concretamente la popolazione locale nelle attività di sviluppo turistico e nel godimento dei benefici che ne derivano.

— Evitare la concentrazione esclusiva o del tutto prevalente dello sviluppo locale nel campo turistico. Si dovrà invece favorire la valorizzazione equilibrata tra il settore turistico e gli altri settori economici, essendo sempre più strette le interdipendenze tra turismo, agricoltura, artigianato artistico, commercio, organizzazione dei servizi sociali e civili, utilizzazione dei più moderni strumenti di informazione e di elaborazione dei dati.

— Promuovere e sviluppare la cultura, le tradizioni e il folklore locale.

— Migliorare, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, le infrastrutture dei trasporti.

— Favorire la cooperazione tra aree e regioni che, pur appartenenti a Stati diversi, hanno comuni caratteristiche ai fini turistici (ad esempio, nell'arco alpino)».

Zeno Zaffagnini, Sindaco di Rimini, ha così commentato:

«La Conferenza promossa dall'AICCE sul tema "Regioni e autonomie locali per una politica europea del turismo" è stata di grande interesse per diversi motivi: in primo luogo perché final-

mente il problema esce dai confini nazionali e si avvia ad assumere una dimensione europea, non tanto come fenomeno, che questa già da tempo l'aveva raggiunta, ma dal punto di vista normativo degli interventi di carattere sovranazionale. D'altronde sia dal punto di vista della domanda turistica, che da quello dell'offerta, sono tanti i problemi che solo in una visione sovranazionale europea è possibile risolvere.

Prendiamo per quanto riguarda l'offerta la questione delle classificazioni alberghiere, quella dei trasporti, quella ecologica della difesa dell'ambiente, il grosso problema della difesa del patrimonio culturale, solo per evidenziare alcuni problemi. Per quanto riguarda invece la domanda turistica, teniamo presente che abbiamo tutta una serie di categorie di cittadini che troppo spesso vengono esclusi dal godimento delle vacanze: gli anziani, i giovani, i portatori di handicap, gli emigrati; certe categorie di lavoratori, prendiamo i lavoratori della terra, nella stragrande maggioranza non possono usufruire delle vacanze, non ne sono in grado per una serie di motivi, dal punto di vista economico, ma anche per la mancanza di strutture adeguate. Se dunque a livello europeo si riescono a mettere in essere delle iniziative concrete per facilitare la qualificazione dell'offerta e anche le condizioni perché un numero sempre più ampio di cittadini, soprattutto i cittadini più deboli, possano usufruire delle vacanze è un fatto notevolmente importante.

Credo quindi sia un merito per l'AICCE aver organizzato questa prima Conferenza, che auspico sia l'inizio di una serie di conferenze, che potrebbero essere tenute, se non a cadenza annuale almeno biennale, anche su temi specifici: gli anziani e il turismo, i giovani e il turismo, cultura e turismo, i trasporti nel turismo; i temi potrebbero essere numerosi».

Formazione e produttività nei servizi pubblici locali

Il 6° incontro nazionale delle imprese pubbliche a Bologna

«Il problema più acuto ed urgente è quello di predisporre le condizioni per il rilancio dello sviluppo prendendo necessariamente le mosse dal risanamento strutturale della finanza pubblica e da una rigorosa selezione degli investimenti, tale da favorire, nel settore pubblico, quelli finalizzati ai grandi servizi quali trasporto, energia, ambiente e comunicazioni».

Questo il tema centrale del 6° incontro nazionale dei presidenti e direttori delle imprese pubbliche locali (CISPEL), attraverso le parole della relazione introduttiva del Presidente on. Armando Sarti, incontro che si è tenuto a Bologna il 28/29 settembre e che aveva per programma la «Formazione e produttività per lo sviluppo sociale ed economico dei servizi pubblici locali». Come e in che modo ottenerlo?

«Si tratta di potenziare i servizi pubblici attraverso una idonea politica nazionale, di preordinare una linea di programmazione da parte delle autonomie locali, di perseguire la trasparenza delle gestioni aziendali contestando nel contempo la pratica inaccettabile delle spartizioni e delle occupazioni di impronta partitica, di precisare infine l'identità, il ruolo e le funzioni delle imprese pubbliche contemperando l'attività di indirizzo e di controllo dell'ente proprietario con l'esigenza di poter contare su una larga autonomia imprenditoriale».

Se ciò è vero va però correlato con quanto ha affermato il prof. Vincenzo Visco che in una relazione a quattro mani con il dr. Bruno Spadoni con tema «Recupero della produttività. Indirizzi operativi per una gestione imprenditoriale delle aziende pubbliche» ha detto: «Oltre i problemi specifici della finanza locale, il problema principale, tuttora irrisolto, comune a tutti i paesi occidentali, concerne la grave situazione di crisi del settore pubblico, dell'economia e della finanza pubblica. Da qui la ripresa di tematiche e proposte neoliberistiche a fronte delle quali, peraltro, stanno i sostanziali fallimenti di politiche di drastico restringimento nel settore pubblico, dei servizi e delle spese sociali. Anche l'economia privata concorrenziale, registra però difficoltà e fallimenti, sicché è da ritenersi che la situazione di crisi, sia nel settore pubblico che privato, possa essere superata soltanto nella prospettiva di un nuovo equilibrio tra i due settori e non nella lotta e nella competizione tra essi. E' certo, comunque, che l'intervento pubblico in economia deve assumere forme più moderne ed efficienti e dotarsi di strumenti di verifica e di controllo».

Ma per attuare tutto ciò è necessario che la «politica di formazione» sulla quale è stata ascoltata una relazione del dr. Ario Rupeni, segretario generale della CISPEL, presentata insieme al dr. Sante Monicelli, Presidente della commissione formazione della stessa organizzazione, «deve essere finalizzata ad attuare più concretamente i più moderni modelli gestionali che sono stati proposti nel corso di questi ultimi anni e non può prescindere dal realizzare il costante aggiornamento professionale di tutti gli operatori. Per gli amministratori si tratta di agevolare le conoscenze di tutti gli strumenti normativi, organizzativi e manageriali indispensabili all'esercizio delle loro rilevanti responsabilità in una prospettiva di caratterizzazione imprenditoriale della municipalizzazione. La politica di formazione — secondo Rupeni — si rivela perciò fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di ricupero di efficienza e produttività, nonché per costruire una cultura partecipativa di tutti i lavoratori; gli impieghi finanziari e organizzativi dedicati alla formazione devono essere riconosciuti, quindi, come veri e propri investimenti».

Proprio per questi motivi la CISPEL ha avviato e perfezionato rapporti collaborativi, in merito alla formazione, con il FORMEZ e l'IFAP, già portatori di una lunga tradizione nel settore.

Questo tema, unito a quello degli indici della produttività, con la relazione triennale di bilancio, sono stati poi oggetto di due tavole rotonde alle quali hanno partecipato amministratori ed esperti.

SICILIA

Giunta e Presidenti di Comunità montane

La Giunta esecutiva della Delegazione ed alcuni presidenti delle Comunità montane siciliane si sono riuniti a Palermo il 28 settembre presente il Segretario generale dell'UNCEM il quale ha recato parole di solidarietà agli amministratori locali affermando che «*mafia, camorra e 'ndrangheta si battono rafforzando la vita democratica del Paese e valorizzando l'opera degli enti locali*».

Piazzoni — che in precedenza aveva incontrato il Presidente della Regione on. D'Acquisto — ha esaminato con i presenti la situazione tuttora difficile in cui operano le Comunità dell'Isola, alcune delle quali, per difficoltà di vario genere, non sono ancora riuscite ad eleggere i nuovi organi sociali. Si è anche preso atto delle iniziative realizzate dal Presidente della Delegazione prof. Giacopelli e dal segretario dottor Cammarata per i contatti con gli assessori regionali alla Presidenza e all'Ambiente e territorio ai fini dell'applicazione della L.r. n. 74/81 per il funzionamento delle Comunità montane e per l'inserimento delle Comunità nel Comitato regionale della programmazione.

La discussione ha dato modo di constatare la reale situazione delle Comunità nelle varie province siciliane e di formulare la proposta per un convegno regionale per discutere la posizione delle Comunità montane nella riforma dell'ordinamento locale.

MOLISE

Riunita la Giunta esecutiva

La Giunta esecutiva della Delegazione si è riunita a Campobasso il 16 novembre sotto la presidenza del comm. Cascinari, presente anche il dr. Conti, membro della Giunta esecutiva nazionale.

Il Presidente ha riferito che nella precedente riunione del 15 maggio 1982, era stato stabilito di intervenire presso autorità regionali e politiche al fine di sollecitare la risoluzione del grave problema del finanziamento delle Comunità montane.

A tal fine ha dato lettura delle lettere e dei telegrammi inviati ai vari gruppi politici della Regione, ivi compresi i vari Assessorati di competenza, alla sede centrale dell'UNCEM, ed ha riferito di incontri e colloqui avuti con rappresentanti degli stessi.

Da detti solleciti qualcosa è scaturito:

1) la liquidazione di un acconto, pari al 50%, del fondo regionale previsto per il concorso sulle spese di funzionamento delle Comunità montane;

2) la legge regionale per l'assestamento di bilancio, che prevede per le Comunità montane un fondo di lire 3.600.000.000 da destinare al ripristino o manutenzione di opere di bonifica montana;

3) la predisposizione di un disegno di legge per la concessione delle deleghe.

In ordine al 3° punto, il dr. Conti ha chiesto un intervento presso la Regione inteso ad ottenere il potenziamento della competenza delle Comunità montane nel settore forestale.

ABRUZZO

Presentato il piano di sviluppo della Maielletta

La presentazione del piano di sviluppo economico sociale della Comunità montana della Maielletta, con sede a Pennapiedimonte (Chieti), e una tavola rotonda, presieduta dal Ministro on. Gaspari, con la partecipazione del Presidente della Regione e del Vice Presidente nazionale dell'UNCEM, hanno richiamato il 7 novembre a Fara S. Martino amministratori e tecnici delle Comunità e dei Comuni montani della provincia chietina e dell'Abruzzo.

I lavori sono stati aperti dal Presidente della Comunità montana della Maielletta prof. Piervincenzo De Lucia e dopo un breve saluto del Sindaco del Comune di Fara S. Martino dott. Pierluigi Natale, il redattore-coordinatore del piano dott. ing. Amadio Salvi e il consulente economico per la redazione del piano prof. Rolando Valiani hanno sinteticamente esposto ai convegnisti la metodologia seguita nella predisposizione del piano, le analisi, le ricognizioni e gli studi effettuati nei singoli settori di attività ed, infine, proposto il modello di sviluppo ottimale per la Comunità montana della Maielletta.

È seguito un ampio e vivace dibattito a cui hanno preso parte diversi esponenti politici nazionali, regionali e comunali, tra cui: l'on. De Cinque, il Vice Presidente della Giunta regionale Pace, i Consiglieri regionali La Barna e Ciammaichella, il Presidente del CONI De Cesare, i Sindaci di Rapino, Palombaro e Fara San Martino, gli Assessori Tavani e Di Medio, i Consiglieri Giovannelli, Legnini e Cipolla, il Segretario CAI di Guardiagrele Iacovella e il rappresentante della Confcoltivatori Falcone.

Il Convegno si è concluso in serata con una tavola rotonda «Ruolo e azione dello Stato, della Regione e degli enti locali per lo sviluppo delle zone montane», presieduta dal Ministro per le Poste on. Remo Gaspari, a cui hanno partecipato il Presidente della Regione prof.ssa Anna Nenna D'Antonio, il Presidente della C.C.I.A.A. prof. Millemaci, il Vice Presidente nazionale dell'UNCEM ins. Gonzi e il Presidente della Comunità montana Maielletta De Lucia.

Certamente il buon lavoro svolto e il proficuo dibattito fatto rappresentano un punto di partenza necessario per l'effettiva esecuzione del piano e per dotare il territorio di un importante strumento urbanistico e di pianificazione che vede la Comunità montana Maielletta impegnata in una gestione amministrativa efficiente ed incisiva per la valorizzazione del suo territorio e lo sviluppo socio-economico della relativa popolazione.

"IL MONTANARO D'ITALIA"

Viene inviato gratuitamente a tutti gli Enti montani italiani associati all'U.N.C.E.M.

Ulteriori abbonamenti possono essere sottoscritti versando l'importo annuo (per 11 numeri) di L. 22.000 sul c/c postale n. 23843105 intestato a STIGRA s.a.s. - Corso S. Maurizio 14 - 10124 TORINO.